

「1999年（内閣・国家行政組織・地方分権）改革」  
の研究

（課題番号 12620029）

平成12年度～平成14年度科学研究費補助金（基盤研究C（2））  
研究成果報告書

平成15年5月

稲 葉 馨

（東北大学大学院法学研究科教授）

## は し が き

本報告書は、平成12年度から平成14年度にわたって行った、「1999年（内閣・国家行政組織・地方分権）改革」の研究に関する成果をまとめたものである。

本研究は、1999年7月に公布された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）」、および「内閣法の一部を改正する法律（平成11年法律第88号）」をはじめとするいわゆる中央省庁等再編17法律による国・自治体（地方公共団体）を通じた政治・行政システムの大改革を、「1999年改革」と捉え、その実証的・総合的研究を、行政学・政治学の知見も交えながら、法学的視点、とくに報告者の専門とする行政組織法・地方自治法の視座を中心に据えて、行うものである。

そこで、本報告書では、研究期間内に報告者が公表した業績のうち主要なものを、内閣・国家行政組織・地方分権の順に再編して、研究成果を示すこととする。なお、研究助成による成果は、これらにとどまるものではなく、今後も、逐次、公表を行っていくことを予定している。

### 研 究 組 織

研究代表者：稲葉 馨（東北大学大学院法学研究科教授）

### 交付決定額（配分額）

（金額単位：千円）

	直接経費	間接経費	合計
平成12年度	800	0	800
平成13年度	600	0	600
平成14年度	500	0	500
総 計	1,900	0	1,900

### 研究発表

（学会誌等）

1. 稲葉馨「国・自治体間の紛争処理制度」都市問題91巻4号（2000年）
2. 稲葉馨「『行政』の任務・機能と国家行政組織改革」公法研究62号（2000年）
3. 稲葉馨「中央人事行政機関論」自治総研264号（2000年）
4. 行政組織研究会（磯部力・稲葉馨・今村都南雄・小早川光郎・三辺夏雄・藤田宙靖・森田朗の共著）「中央省庁等改革関連法律の理論的検討（一）～（四・完）」自治研究76巻9号～76巻12号（2000年）
5. 稲葉馨「内閣と行政組織」ジュリスト1192号（2001年）
6. 稲葉馨「行政組織法としての警察法の特徴」警察政策4巻1号（2002年）
7. 稲葉馨「人事院の『代償』機能論について」法学66巻3号（2002年）



8. 稲葉馨「府省の系譜（１）～（８）」書齋の窓５０７号～５１５号（２００１年～２００２年）

（著 書）

1. 稲葉馨「自治組織権と附属機関条例主義」小早川光郎＝宇賀克也編『塩野宏先生古稀記念・行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣、２００１年）３３３～３５５頁
2. 稲葉馨「国と自治体との関係－国の関与を中心として－」佐藤英善編著『新地方自治の思想』（敬文堂、２００２年）１１９～１５４頁。

\*なお、報告書の目次は、次のとおりである。

## 第１部 内閣と国家行政組織

### 第１章 憲法と内閣・国家行政組織

### 第２章 内閣・国家行政組織改革の特色

## 第２部 中央省庁等改革

### 第１章 中央省庁の系譜と改革

### 第２章 中央省庁等改革と中央人事行政機関

### 第３章 「１９９９年改革」と警察法

## 第３部 地方分権

### 第１章 地方分権による国・自治体間関係の再編

### 第２章 自治組織権の課題

## 第1部 内閣と国家行政組織

### 第1章 憲法と内閣・国家行政組織

#### 1 はじめに

1996年11月21日に設置され、同月28日から活動を開始した行政改革会議は、翌年12月3日に本文123頁におよぶ『最終報告』（以下、行革会議最終報告とする）をまとめた（1）。これを受けて、具体的な改革に向けた「プログラム」を示す中央省庁等改革基本法（平成10年法律103号）が制定され、この「プログラム」を個別の法令に具現する膨大な作業が1999年（内閣法の一部改正をはじめとする17件の中央省庁等改革関連法律の制定）から2000年（内閣官房組織令・内閣府本府組織令など関係組織政省令の制定改廃）にかけて行われ、21世紀の幕開けと共に、新たな内閣・中央省庁体制（以下、新体制とする）がスタートすることとなった（関係法令の施行日は2001年1月6日）。

行革会議最終報告のポイントは、「政治のリーダーシップを確立し、戦略性、総合性を実現するための内閣機能の強化」、「将来の戦略を見据えた、新たな省庁編成の実現と現行省庁の半減」、そして「行政の効率化と減量化」の3点にあるとされている（2）が、ここでは、とくに第1点目の「内閣機能の強化」に係る諸提案とその前提に置かれている見解が興味を惹く。「行政事務の各省庁による分担管理原則」の今日的限界・機能障害を指摘したうえで、「内閣が、日本国憲法上『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位にあることを重く受け止め、内閣機能の強化を図る必要がある」という憲法論の視点から、あらためて内閣・内閣総理大臣の積極的位置付けを試み、しかも、その際、内閣・内閣総理大臣と「行政各部」相互のあり方を問題にしているからである。本稿の課題は「憲法を考える」という統一テーマの一環として「内閣と行政組織」を論ずることであるが、行革会議最終報告も、基本的に同様な課題を追求するものであったといえよう。そこで、新体制発足のときに当たり、同報告の問題提起に対し、若干の考察を加えることとしたい。

なお、「内閣」・「行政各部」の語は、わが国内閣制度の創設時より、いわば対概念として用いられてきたものであるが（3）、大日本帝国憲法には「行政各部」のみ規定され（10条）「内閣」の語は登場していなかった（4）。これに対し、日本国憲法（以下、単に憲法ともいう）では、「内閣」について一章が設けられ、他の章にも「内閣」の語が散見されるほか、72条に「行政各部」の語が見え、いずれも憲法明文上の用語となった。この「行政各部」は、内閣総理大臣の指揮監督を受けるものとして位置付けられている。そこで、以下において「内閣」とは、「その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する」（憲法66条1項）合議体を指し、「行政組織」とは「行政各部」と基本的に同義とし、内閣の下にある国家行政機関（内閣直属の補佐機関を除く）の組織というほどの意味で用いる。

## 2 内閣と内閣総理大臣－憲法の「壁」

### (1) 内閣か内閣総理大臣か

衆知のように、「明治憲法時代の内閣」は、本質的に、「天皇の権能を輔弼すべき国務各大臣が輔弼について合議すべき機関」であり、内閣総理大臣は「基本的には他の国務大臣と同格、ただ、その職務によって『同格者中の第一人者』とされたにすぎない」かったのに対し、現行憲法は、「行政権は、内閣に属する」（65条）ものとし、また、内閣総理大臣に、内閣の「組織者」・「主宰者」・「代表者」としての権能を与えて「他の国務大臣との基本的同格性を否定」している（5）。

にもかかわらず、行革会議最終報告は、あえて「内閣機能の強化」を求めた。いうまでもなく、あたかも『行政各部』中心のごとき「各省庁の割拠的」状況（6）があるとの認識に立ち、内閣・内閣総理大臣が憲法本来の任務・役割を十分に発揮し得ていないと考えているからである。しかし、「内閣機能の強化」として『内閣』の機能強化と「内閣総理大臣の指導性の強化」とを並列し、《内閣も内閣総理大臣も》というスタイルをとりながら、その実、重点は後者に置かれていると思われるところにその提案の特色がある。

「内閣の『首長』である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組みを整える」ことによってこそ「内閣」の機能が十分に果たされるようになるとされ、また、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化」も、「内閣なканずく内閣総理大臣の主導による国政運営が実現できるようにするとの観点から」唱えられているからである。

では、どのような内閣総理大臣の指導性強化策が打ち出されたのであろうか。その権限に直接関係する具体策としては、第一に「内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権を内閣法上明確化する」こと（改正内閣法4条2項後段として実現）、第二に「内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督に関する内閣法の規定は弾力的に運用する」という二点のみである。前者は、内閣法の立案関係者も予定していたところで（7）、基本的に、確認的な意味をもつにとどまる。後者は、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する」と規定する内閣法6条に対する問題意識（8）を示すものであるが、法改正ではなく「運用」の問題とした点に行革会議の憲法観が示唆されているといえよう。

### (2) 内閣の「首長」としての内閣総理大臣

内閣と内閣総理大臣との関係については、内閣法立案の過程において、日本側法制官僚が内閣の最高機関性と合議体性を強調して「弱い総理」を意図したこともあり（9）、「憲法は内閣総理大臣の強力なリーダーシップによって内閣の一体性を保持することをねらい、内閣法は内閣の合議体としての性格を強調することにより内閣総理大臣の首長性の希薄化を図っているかのようなのである」との指摘（10）も見られる。かねてより、現行憲法下における内閣総理大臣の地位は、「同輩者中の首席」型と「内閣総理大臣一人が行政権の主体として行政の責任者であり、他の国務大臣はその補助機関である型」との間の中間型とされてきた（11）が、近時、内閣総理大臣の主導的地位を重視する見解が目につくようになり（12）、そのような傾向が内閣総理大臣の指揮監督権論にも反映しているように見える（13）。

しかしながら、「内閣総理大臣は、内閣組織上の権能の故に内閣におけるワンマン的存在とされるが、憲法は総理を行政権者としてはいない。行政各部に対する指揮監督は、本

来行政権者たる内閣に属する権能で、総理は内閣を代表して指揮監督するにすぎない」(下線、稲葉)という解釈(14)には、なお確固たるものがある(15)。行革会議最終報告は、このような憲法(解釈)の「壁」に挑戦しようとした痕跡を残している(16)ものの、結局、その前で立ち止まったといえよう(17)。

### 3 内閣と行政組織—憲法の「蘇生」

#### (1) 国務大臣・行政長官同一人制

明治憲法の下で採用されていたいわゆる国務大臣・行政長官(行政大臣)同一人制(兼任制)、すなわち同一人が国務大臣と各省大臣とを兼ねる制度は、現行憲法の下においてもとられている。もっとも、憲法「改正案」について審議した第90帝国議会の初期段階では、経験上、兼任制でなければうまく行かないであろうが、「理論的に申しますれば、国務大臣は全体の計画を立て、「行政長官はその樹立せられたる条件に従って、具体的に物を行っていく」というように「観念的には区別できる」ので、「近く出来なければならぬ所の内閣法に於きましては、それを如何なる方法を以て調節して行くかと言うことに付きまして、相当考慮を進めて居る」との答弁がなされている(18)。臨時法制調査会において内閣法の立案作業が進展する1946年9月下旬になると(19)、「大体の処は現在と同じように、国務大臣と行政の最高長官とが同一人を以て兼ねていくと云う行き方は、この儘尊重して行くべきもの」とトーンが変わるが、しかし、この段階においても、「憲法自身の解釈と致しましては、各国務大臣は行政を必ずしも実質的に担任しなくても宜いということにはなろう」とされていた(20)。

もっとも、憲法に「主任の国務大臣」(74条)とあるところから、国務大臣が「国のある事項に付て主任者であると云う」構成はとらざるを得ないというのが、制憲議会における政府側の考えでもあった(21)。おそらく、「国務大臣を直ちに総理府、各省のような行政機関の長にあてるかどうかは別として、一定範囲の行政事務(たとえば数省の所掌する行政事務)を分担管理する主任の大臣というものを置くことは憲法上の要請」(22)というような趣旨であったろうと思われる。いずれにせよ、ここで重要なのは、国務大臣・行政長官(各省大臣)同一人制は、内閣法の「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」(3条1項)という規定を受けて定められた行政官庁法(昭和22年法律69号)の関係条文および国家行政組織法(昭和23年法律120号)5条によって初めて法文上明確な形で確定されたという点である(23)。主任の(国務)大臣による分担管理体制のあり方を憲法論のレベルに再度引き戻して考えるとすれば、現行法上の姿とはやや異なるものを描く余地もあろう(24)。

#### (2) 内閣と行政組織

内閣は憲法に設置根拠を有する機関であるのに対し、行政組織(中央省庁)は法律(いわゆる設置法(25))によって創出されたものである。内閣の所掌事務・権限については、憲法65条・73条など憲法によって直接に定められている(26)。「行政権」の内閣帰属(憲法65条)に関しては、従来、「政務」と「事務」との「二つとも内閣に含まれる」とされてきた(27)が、近時、広義の「行政」には「国法の執行」のみならず、「国務を総理」(憲法73条1号)する「統治作用」・「政治作用」・「執政」あるいは「国政指導作用」と呼ぶべきものがあり、基本的に、「執行」を担当する行政組織に対し、内閣が担う

べきは後者の機能であることが強調されている (28)。さらに、そもそも、憲法 65 条にいう内閣の「行政権」は、「基本的には『国政』(ないし執政)だけを意味する」という説 (29)、あるいは、もっぱら「行政事務の全体的要務をする権」を指すという説 (30)もある。

前記「国務の総理」については、「国務」が「国政全般」を指すか「行政事務」に限られるかという論点もある (31) が、少なくとも、内閣は、行政組織 (行政各部) が所掌する行政分野の全体にわたってその一体性を保持するための「行政組織」に対する「統轄」権限、つまり「包括的に総合調整しつつ、すべる」権限 (32) を有し、今日、分担管理制の弊害を防除するためにも、そのような権限の意義を積極的に認め、その十全な機能発揮を図ることが重要であろう。

先に引用した行革会議最終報告の「内閣機能の強化」に関する議論も、基本的に同様な考え方に立っているものと思われるが、それは、いわば憲法理念の「蘇生」を図る試みとも評し得よう。

### (3) 主任の大臣による分担管理制の改革

行革会議最終報告は、「行政事務の各省庁による分担管理原則」の機能障害に対する処方箋として、「内閣機能の強化」と並び、分担管理制に由来する各省間の排他的・領土不可侵的所掌観とそれに基づく行政運営を改めるための方策をも示している。とりわけ、相互に関連すると思われる、「行政目的・任務を軸に」した省編成と「新たな省間調整システム」の提案が注目される。

それは、所掌事務の分配上各省間でのある程度の競合は避けがたいことを前提として、「その省が追求する行政目的・価値」を示すことによって調整の基準・視点を明確にし、その上で、調整のシステムを整備しようとするもの、と解することができる。「省間調整システム」には、内閣補佐機関 (内閣官房・内閣府) による「総合調整」も含まれているが、「行政目的別大括り再編成後の新たな省には、担当する行政目的の遂行に照らし必要な分野について各省との調整権を付与する」ほか、他省の「事務・事業に関しても、当該省の行政目的実現の観点から、互いに意見を述べ、提案を行い得る仕組みを創設する」とされているからである。それによって、他省に対する積極的な意見表明を直接に各省間で行うことが可能となり、「異なる行政目的間の開かれた政策論議を促し、政府全体としての政策形成を活性化し、その過程の透明化を実現する」ことが意図されている。この「仕組み」は、内閣府設置法 7 条 7 項・58 条 8 項、改正国家行政組織法 15 条および 2000 年 5 月 30 日の閣議決定「政策調整システムの運用指針」によって法的根拠と「運用ルール」を得た (33)。

分担管理制自体は、一種の分業システムといえるが、各省の所掌事務を決めるのは立法者であり、先に述べた点 (3- (1)) をも考慮すれば、分業の具体的態様 (排他性の程度) について固定的に考える必要はなかろう (34)。上記の積極的意見表明権は、決して、他省への「介入」として捉えられるべきではなく、分担管理制の硬直化を防止する潤滑油とみなすことができよう。

## 4 おわりに

1956 年に内閣に設置された憲法調査会が 1964 年 7 月にまとめた『報告書』は、



「内閣」について、「議院内閣制と首相公選制」に比較的多くのページを費やしている（多数は首相公選制に反対）ほか、内閣と行政権（内閣の本質的重要使命を表すため「国策の策定および推進」といった文言を付加し、あるいは、行政委員会制度の合憲性を分明にするため、憲法65条を改正すべきか）、内閣の組織・内閣総理大臣の地位と権限（国務大臣罷免権の是非・内閣総理大臣の選任方法）、内閣と国会との関係における諸問題（内閣の法律案提出権の明記・委任立法に関する規定の明確化など）、公務員制度（憲法15条と73条4号・公務員の地位を保障するための憲法上の機関の要否）について議論があったことを報告している（35）。

この改憲論議は、「内閣」のあり方をめぐって、「行政組織」との関係のみならず、議院内閣制ないし内閣と国会との関係を含め、広範な論点があることを示唆している。しかし、その反面、現行憲法に即し、「内閣と行政組織」について掘り下げた考察が行われているとは言いがたい。これに対し、行革会議最終報告は、憲法の枠内においても「内閣機能の強化」のために様々な法的施策が考えられることを示した。本稿は、これを基本的に評価する観点から、その提案の一部について言及を行ったものである。同報告の諸提案に対する賛否いずれの立場に立つにせよ、今後「内閣と行政組織」について「憲法を考える」ためには、同報告の検討を避けて通ることはできないであろう。

- (1) 行政改革会議の設置・活動等の経緯については、行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』（行政管理研究センター、1998年）3～28頁参照。
- (2) 行政改革会議事務局OB会編・前掲注（1）21頁。
- (3) 明治維新後の国家組織法令において「内閣」の語が最初に登場するのは、参議院内閣制を定めた明治6年5月2日の「太政官職制並正院事務章程」であるとされているが、明治18年の内閣制度創設とその後の変遷を含め、山崎丹照『内閣論』（学陽書房、1953年）38頁、69頁以下参照。
- (4) もっとも、「不文の憲法から憲法典附属法令まで包括した国家基本構造の法規範化」という意味で「憲法」をとらえれば、明治憲法下においても「『内閣』は憲法制度として確固たる根拠を有していた」（手島孝＝中川剛『憲法と行政権』（法律文化社、1992年）49頁〔手島執筆〕）。
- (5) 小嶋和司『憲法概説』（良書普及会、1987年）436頁以下。
- (6) 林茂＝辻清明編『日本内閣史録1』（第一法規出版、1981年）47頁〔辻執筆〕。
- (7) 大石眞「内閣制度の展開」公法62号（2000年）61頁。
- (8) その論点については、さし当たり、稲葉馨「内閣・国家行政組織制度」公法59号（1997年）166頁以下参照。
- (9) とくに、岡田彰『現代日本官僚制の成立』（法政大学出版局、1994年）132頁以下参照。
- (10) 芹澤齊「内閣総理大臣の行政各部指揮監督権」法教165号（1994年）59頁。
- (11) 神谷昭「内閣」田中二郎編集代表『日本国憲法体系第5巻・統治の機構（Ⅱ）』

- (有斐閣、1964年) 60～61頁。
- (12) とくに、岡田信弘「内閣総理大臣の地位・権限・機能」公法62号69頁以下およびそこに引用の同趣旨の文献、大石・前掲注(7) 59～60頁。
- (13) 衆知のように、いわゆるロッキード事件丸紅ルートに関する最高裁大法廷平成7年2月22日判決(刑集49巻2号1頁)の法廷意見は、総理大臣の憲法上の地位・権限に照らすと、内閣の明示的意思に反しない限り、閣議による方針がない場合でも、指導・助言等の「指示」権限が内閣総理大臣に認められるとしたが、既に、手島＝中川・前掲注(4) 227頁が「行政各部の指揮監督は、内閣総理大臣の権限と素直に解釈されてよい」との見解〔中川執筆〕をとっており、稲葉・前掲注(8) 168～169頁も、基本的に同様な見地からの試論を展開している。
- (14) 小嶋・前掲注(5) 451頁。
- (15) 清宮四郎『憲法I』(有斐閣、新版、1971年) 310頁、宮沢俊義＝芦部信喜『全訂日本国憲法』(日本評論社、1978年) 551頁、556頁、近時のものとして、塩野宏『行政法Ⅲ』(有斐閣、1995年) 51～52頁があるほか、森田寛二『行政機関と内閣府』(良書普及会、2000年) 78頁、87頁は、憲法72条にいう内閣総理大臣が「内閣の首長としての立場における内閣総理大臣」であれば、「内閣総理大臣は《内閣の意志にもとづいて》行政各部を指揮監督することを要するという結論になる」とする。
- (16) 行革会議最終報告における「事後の閣議承認を条件に事前の閣議によらずに指揮監督できるようにすることについては、単なる行政上の意思決定手続を超え、幅広い検討が必要である。このような幅広い視野からの検討は、それ自体、重要な課題であり、今後、政府として真摯な検討を進めることが必要である」との記述がそれである。実際、行革会議では、内閣法6条を改正すべきかどうか論じられたが、その点も含め、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(一)」自研76巻9号(2000年) 19頁以下を参照。
- (17) したがって、行革会議最終報告における内閣総理大臣の指導性「強化」策として積極的に評価されるべき点は、主として、その補佐・支援体制の強化論にあるといえよう。
- (18) 清水伸編著『逐条日本国憲法審議録第3巻』(有斐閣、1962年) 347頁〔1946年7月9日衆議院帝国憲法改正案特別委員会における金森徳次郎憲法問題担当国務大臣の答弁〕。
- (19) 内閣法の制定経緯については、岡田・前掲注(9) 125頁以下参照。
- (20) 清水・前掲注(18) 360頁、363頁。
- (21) 清水・前掲注(18) 360頁(1946年9月21日貴族院帝国憲法改正案特別委員会における金森国務大臣答弁)。
- (22) 林修三「内閣の組織と運営」田中二郎＝原龍之助＝柳瀬良幹編『行政法講座第4巻』(有斐閣、1965年) 36頁。
- (23) ただし、内閣法の制定過程では、「国務大臣、各省大臣同一人制」が憲法の要請とされたとの指摘もある(佐藤功「内閣法制定の経過」法律のひろば1955

年12月号19頁)。

- (24) 大石眞「内閣制度の再検討」ジュリ1133号(1998年)85頁は、行革会議最終報告も、「大臣長官(各省の長—稲葉注)分離制を認めないとする趣旨ではなかろう」と指摘している。
- (25) なお、「設置法」の意義については、稲葉馨「行政組織の再編と設置法・所掌事務および権限規定」ジュリ1161号(1999年)113頁参照。
- (26) もとより、地方自治法7条の2第1項(未所屬地域の編入)のように、法律で内閣に権限を付与することは可能である(具体例につき、塩野・前掲注(15)49～50頁参照)。
- (27) これは第90帝国議会における佐々木惣一博士の質問に対する金森国務大臣答弁である(清水・前掲注(18)283頁)が、佐々木博士も、憲法65条により「内閣は、行政事務を行う権限なるものを、一般に有する、機関」とされており、「憲法及び法律により、内閣以外の機関が行うものとされるものでない限り、如何なる行政事務をも行うことを得る」としている(佐々木惣一『改訂日本国憲法論』(有斐閣、1952年)290頁)。
- (28) 吉田司「内閣の対国会責任について」関西大学法学論集37巻2=3号(1987年)348頁以下、宮井清暢『『行政権』と『執行権』のあいだ』愛知学院大学法学研究34巻3=4号(1992年)133頁以下、35巻1=2号(1992年)65頁以下、阪本昌成「議院内閣制における執政・行政・業務」佐藤幸治=初宿正典=大石眞編『憲法五十年の展望I』(有斐閣、1998年)257頁以下、佐藤幸治「日本国憲法と行政権」京都大学法学部百周年記念論文集刊行委員会編『京都大学法学部創立百周年記念論文集第2巻』(有斐閣、1999年)36頁以下など。
- (29) 中川丈久「行政活動の憲法上の位置付け」神戸法学年報14号(1998年)157頁。そこで、「基本的には」という留保が付されているのは、憲法73条6号の政令制定権が、法律によって創出される「行政活動」に属するとされているためである。
- (30) 森田・前掲注(15)35頁。
- (31) 大石・前掲注(7)58頁、樋口陽一=佐藤幸治=中村睦男=浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』(青林書院、1988年)1086～1087頁〔中村執筆〕参照。
- (32) 高辻正己ほか編『法令用語辞典』(学陽書房、第7次改訂版、1996年)532頁。
- (33) 以上につき、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(三)」自研76巻11号(2000年)14～16頁、20頁以下参照。
- (34) 各省間の「壁を低くする」解釈論的試みも含め、稲葉馨『『行政』の任務・機能と国家行政組織改革』公法62号(2000年)36～38頁参照。
- (35) 憲法調査会『憲法調査会報告書』(1964年)615頁以下。なお、憲法調査会第2委員会の報告書(1961年12月)について、今村成和「内閣」ジュリ241号(1962年)72頁以下参照。



## 第2章 内閣・国家行政組織改革の特色

### 一 はじめに

#### 1 いわゆる「中央省庁等改革」諸法（一九九九年）の特色

（1）筆者は、先に、第六一回公法学会（一九九六年開催）において、「日本国憲法五〇年一回顧と展望」という総合テーマの下、「内閣・国家行政組織制度」と題する報告を行う機会を得た（1）。それから三年も経過しない、一九九九年七月一六日、内閣法の一部を改正する法律をはじめとする一七件の「中央省庁等改革関連法律」（平成十一年法律第八八号から第一〇四号まで。以下、これらによる改正前の関係法律を旧法と呼ぶ）が公布されることとなった。これは、当時の予想を超える、その後の大きな変化であり、「内閣・国家行政組織制度」について、再考を促す要素を含んでいる。

右一七法律の政府提案理由によると、「内閣機能の強化とそれを通じた政治主導の強化」、「府省の再編成と行政の整合性の確保」、「行政のスリム化」そして、「行政の透明化及び効率化」がねらいとされている（2）。他の報告との関係から、内閣部門を除く狭義の「国家行政組織」を中心に扱おうとする本報告との関連で、その特色をあげるならば、主として、次の点を指摘できよう。第一に、一府一二省が一府一〇省に再編されたこと。第二に、総理府が廃止されて内閣府および総務省が新設され、しかも内閣府は「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること」を第一の任務とし、「内閣に」置かれること（内閣府設置法二条・三条一項）。第三に、いわゆる大臣庁が、国家公安委員会を含めて、一〇機関から二機関に大幅減となること。第四に、府省の編成が「達成すべき行政目的としての任務」を機軸として行われ（3）、あわせて、各府・省設置法からいわゆる「権限」規定が削除されたこと。第五に、府・各省それぞれの間での政策調整制度が積極的に位置付けられたこと（内閣府設置法五条二項・七条七項、国家行政組織法二条二項・一五条）（4）。そして最後に、企画立案と実施とを意識的に分離する思考が見られ、府・省の所掌事務として政策・制度に関する「企画」・「立案」が、概して、従来より積極的に書かれているように見える（5）と共に、「実施庁」というカテゴリーが設けられた（内閣府設置法五条六項および別表第一、国家行政組織法七条五項および別表第二）こと、である。省の新設・改廃は、一九六〇年に自治庁が自治省に昇格して以来、実に約四〇年ぶり。一府一二省体制下における「大臣庁拡充」の流れ（6）も、切断されたように見える。この事だけをとっても、今次の府・省を中心とする「中央省庁」の再編・改革（以下、九九年改革とする）を「歴史的な大事件」（7）と呼ぶことに、さしたる違和感はない。

この研究は、行政改革を「機会に行政研究の水準が飛躍することが多い」との指摘（8）をもふまえ、府・省編成という極めて政治的な問題を扱った九九年改革から、学問的・理論的視点に立って、報告者なりに示唆・教示を受けたところを記し、あわせて若干の問題提起を試みようとするものである。

（2）九九年改革の直接の契機となった行政改革会議（平成八年政令第三一九号・総理府本府組織令の一部を改正する政令、同年政令第三二〇号・行政改革会議令により設置）の『最終報告』（一九九七年一二月三日）は、内閣機能強化の必要性を説くにあたり、『行政各部』中心の行政（体制）観と行政事務の各省庁による分担管理原則が近時における内外の環境変化の中で「限界ないし機能障害を露呈しつつある」との認識を示している（九

頁)。このような指摘は、府・省のあり方を考えるとき、「中央省庁」編成それ自体にとどまらず、内閣および内閣総理大臣との関係においてそれを捉え、その際、いわゆる「分担管理原則」の意義について再検討を加える必要があることを教えるものである。以上のような問題意識から、以下、「内閣・内閣総理大臣・府省」の関係と「中央省庁」の編成について、考察を加えていくこととするが、その前に、本章の基本的な視点と前提について、ごく簡単に触れておきたい。

## 2 「行政」組織の存在意義―「行政」任務のための「行政」組織

行政組織や行政組織に属する人のために行政組織があるのではなく、国民・住民の「福利」（憲法前文）を実現するために行政組織は存在する。このような全く月並みな言明に関連して、差し当たり次の点を指摘しておきたい。

まず、行政組織のあり方を考える際には、その果たすべき役割、すなわち組織の存在目的（任務）を、総体としても、個別省庁との関連でも、常に、念頭に置かなければならない。

次に、各行政機関の設置根拠規定において、その任務・所掌事務が明確に示されなければならない。国民主権原理に立脚した国会中心主義に基づく行政組織編成に関する民主的統制・行政組織法律（制定）主義の要請（9）は、特に強く省（それと同質の府）の任務・所掌事務の確定に及ぶ。それは、憲法七四条にいう「主任の国务大臣」による行政事務の分掌・「分担管理」（内閣法三条一項）のあり方を示すと同時に、そもそも「何が行政の任務」・「行政事務」であるかを明らかにする（10）ものだからである。このことは、内閣の行政組織編成権を制約するものであると共に、「先験的」な行政事務の存在をひとまず否定する意味を持つ。

第三に、他方、行政組織編成の具体的なあり方については、存在目的の可及的達成という意味での目的合理性を重視して、できるだけ柔軟に考えることが許されるのではないか、と思われる。

## 3 「行政」の多義性―内閣（執政組織）と国家行政組織

一口に「行政」と言っても、実質の意味での「行政」と形式的意味でのそれ、憲法九四条にいう「地方公共団体」が「執行」する「行政」の意味など、様々なものがある。本報告との関係で重要なのは、近時、改めて憲法六五条にいう「行政権」の意味が問い直されていることである。論者によって表現は異なるものの、広義の「行政」には「国法の執行」のみならず、「国务を総理」（憲法七三条一号）する（国家の総合的・一般的な政策のあり方について絶えず配慮する）、「統治作用」とか「政治作用」・「執政」あるいは「国政指導作用」と呼ぶべきものがあり、組織的には、基本的に、前者を担当するのが内閣統轄下の行政機関（狭義の国家行政組織）、後者の機能を担うのが内閣、とされている（11）。このような視角は、私が前回の報告で選出勢力・政治部門たる内閣と「非選出公務員から成る官僚行政機構としての省庁組織」とを区別して論じた（12）ことと基本的に対応するものであり、本報告もそのような観点を前提にしている。ただし、政治と（狭義の）行政という視点からは、単純な二分法ではなく、その接点にあるものとして、「主任の大臣」論ないし省庁トップマネジメント論をも重視すべきであろう。

#### 4 行政改革と機能思考—行革論議における「行政」観の一面

これまでの行政（組織）改革の歴史を振り返ると、関係審議会の改革意見等において、行政の一定の「機能」の改善・強化という視点が目につく。「内閣（の）機能（の）強化」は第一次臨時行政調査会「行政改革に関する意見」（一九六四年）や第二次臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申—基本答申」（一九八二年）でも、重点課題であった。その他、総合調整機能・総合企画機能・（総合）管理機能・補佐機能・企画立案機能と実施機能・評価機能・自律機能・機動性・効率性などが、改善・強化されるべき「機能」としてあげられてきた（前出の行政改革会議『最終報告』や臨調答申のほか、たとえば、第一次臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」（一九八五年）など）。そのような「機能」中心の思考がとられている理由としては、さし当たり、次のようなことが考えられるであろう。組織を事務・権限の体系として静的に見るのではなく、組織の作動・効果が重視されており、その意味で組織を動的にとらえる発想が強い、ということ。組織の効果的な作動を考えると、行政管理の側面が重要となるが、それは基本的に対私人的行政作用ではないので、任務・事務としてよりも機能として把握される傾向にある、ということ。ただし、他方では、「機能」を組織によって果たされるべき任務・事務の意味で用いる例もある（とくに、中央省庁等改革基本法（平成一〇年法律第一〇三号）一五条および別表第二にいう省の「主要な行政機能」）点に留意する必要がある。そもそも、いわゆる総合調整機関のように、「総合調整機能」自体を任務・組織の存立目的にする行政機関も存在し得るわけであるから、任務・事務と機能を分けようとしても、元来、相対的な面があることは否定できないであろう。

#### 5 本章の視点—府・省の任務・機能への着目

以上、本章は、基本的に、（狭義の）国家行政組織を法解釈論の視点を中心に論じようとするものであるが、国家行政組織「改革」に関わるものであるため、「任務」および（作動・効果としての）「機能」に着目した立論をも心掛けたい。

### 二 内閣・内閣総理大臣・府省

#### 1 内閣と府・省の関係—従属・自律・補佐

内閣との関係での総理府および各省の位置づけについては、従来、府・省は「内閣に属する行政事務の第一次的な配分を受ける行政機関であり、国家行政組織における最も基幹的な組織」（13）と捉えられてきた。また、「内閣の下に国の行政事務を分掌する国の最高の行政機関」（14）とも言われている。そのような理解の中に、事務分担・分掌という視点からの内閣に対する省の従属関係と、行政事務遂行上の基幹性・最高性という観点からの省の自律性が示唆されている。

基本的に、この「自律性」は次節で扱う「分担管理」制に係る省間のヨコの問題と密接な関係にある。しかし、「分担管理」制のあり方を再検討する上で、内閣と省の関係を、従属と自律という図式だけで捉えるのでは不十分なように思われる。

ここで、機能論的視点から、西尾勝教授による、現代民主制下における政治・行政の三つの規範的關係論が注目に値する。この点について、教授は、本学会でも一九九四年に報

告している。そこでは、選出勢力たる政治部門と非選出勢力たる行政官僚との規範的關係が、議院内閣制の要請に基づく優越・従属關係を示す統制の規範、統制の規範に修正を加え、「行政官集団」に自律の領域を保障して、政治と行政の間に変革と継続の分業關係、人事・業務への相互不介入關係を形成する分離の規範、そして、権力の正統性よりも行政サービスの質が問われる現代民主制の下で、政策立案の場面における指導・補佐關係を示す協働の規範、という三つの側面から捉えられている(15)。この考え方は、基本的に、内閣と省の關係にも応用できるのではなかろうか(16)。

すなわち、「補佐」という側面に着目することによって、内閣総理大臣を通じての「行政各部」に対する指揮監督権に象徴されるような、縦割りの「分担管理」を大前提とする内閣に対する各省横並びの「従属」關係というこれまでのイメージに修正を加え、同時に、次節で扱う「分担管理」原則なるものに由来すると考えられてきた省間の壁を低くすることができるのではなかろうか。

実際、とくに次のような点で、「補佐」の要素を見ることができよう。

第一に、法令案の企画立案をはじめ閣議事項については、法的に見て、各省は内閣の補助的(補佐的)活動をしているにすぎないのではないか。この点から、「法律の原案や国会に提出される事業計画や方針決定」への「官僚の参加」を、「最近では」「企画立案ということが多い」という指摘がある(17)中で、九九年改革による各省設置法の所掌事務規定において、一般に、「企画及び立案」事務が明記されていることは、注目に値するところである。

第二に、とりわけ、大蔵省ないし財務省の国の予算作成事務、外務省における条約締結などの外交關係事務、法務省の恩赦に関する事務は、それぞれ、憲法七三条に具体的に列挙された内閣の事務に關係するものであり、補助・補佐的性格が明確である。

第三に、省(および大臣庁)の各省横断的な総合調整・総合管理機能も、最終的には内閣がその「統轄」権により各省の活動の総合調整を行うという点からして、やはり補佐的なものと捉えることができよう。九九年改革では、「総合調整」は内閣府によるものまでで(18)、省レベルにおいては「相互の調整」(国家行政組織法一五条など)あるいは(単に)「調整」(総務省設置法四条一〇号など)という用語が用いられているが、内閣および内閣官房・内閣府の総合調整機能との關係で見ると、その補佐的性格は基本的になお残るものと思われる。

## 2 主任の大臣による分担管理体制

先に触れたように、行政改革会議『最終報告』は、「行政事務の各省庁による分担管理原則」の今日的限界・機能障害を指摘したうえで、「国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システム」の必要性を強調している(九頁)。しかし、「国の行政事務は、内閣の直接行うものは別として、いずれかの国务大臣によって分担管理」され、その分担管理大臣を「主任の大臣」という(19)とする、いわゆる主任の大臣による「分担管理」制は、これまで、一般には、憲法上予定されている制度と見做されてきたように思われる(20)。「分担管理」とは、「それぞれの分担する行政事務を最高の責任者として管理する趣旨」(21)であり、その点で、総理府および各省は同等のものとしてされてきた。本報告でも、さし当たり、そのような前提に立って議論を進めるが、



問題は、各省の自律性と各省間の排他性の程度をどのように考えるかという点にある。若干の事例をあげてみよう。

①地方分権推進委員会による国・地方紛争処理システムの制度設計に際し、中央省庁側には、紛争処理機関に法的拘束力のある裁定権を付与するという構想に対し、分担管理原則等を盾に反対の論陣をはるものがあつた(22)。「関与権限の執行については、各省大臣が行政部内における最終的な決定権限をもつ」(23)というわけである。

②総務省における政策評価制度の導入(総務省設置法四条一六号・一七号)をめぐり、従来の行政監察と同様の勧告権・内閣総理大臣に対する意見具申権を総務省に認めることに対し、事は政策の企画立案という相当に裁量性の高い問題にかかわるとして、これに反対する省庁があつたという(24)。

③行政改革会議『最終報告』に盛り込まれていた、内閣府の「担当大臣」による総合調整のために担当大臣に「拒否」や「指示」を含む「強力な調整権」を付与するという構想(一七頁)は、中央省庁等改革基本法では「当該国務大臣に強力な調整のための権限を付与する」とされていた(一一一条一項)ものの、結局、内閣府設置法において、「特命担当大臣」に、資料の提出および説明の要求・勧告とそれに対応する措置についての報告要求・内閣総理大臣への意見具申の各権限を与えるに止まった(一二条)。

①②は、先の排他性の強さを示唆するものであり、③は、基本的に先の自律性に関するものといえよう。しかし、他方では、④一九五二年に内閣法制局が設置されるまで、法令審査は法務庁ないし法務府で行われており、また、⑤公害等調整委員会のように、主任の大臣が行った処分を取消す権限を認められている例もある(25)。

「内閣に属する行政事務」の「分担管理」といっても、わが国では内閣あるいは内閣総理大臣によってではなく、法律によって各省に行政事務が配分される。その際、上記の「補佐」の側面に照明を当てると、「分担管理」のあり方・各省間の排他性は、権限をどの程度まで完結的な形で与えるかということに関わって、一定の範囲で、立法政策の問題となり得るのではないかと(26)。とくに各省間調整・横断的管理事務については、それがあてはまるのではないかと。さらにより一般的には、各省レベルまでで原則として完結する個別処分のような典型的な法律適用行為などより、法令案等の企画立案のように、内閣に行政内部の最終的な決定権が留保されている事項の方が、省間調整になじみやすい、あるいは省間の壁を低くすべきものではないかと。九九年改革において政策調整のため各省大臣等に認められた、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求および意見陳述の権限(国家行政組織法一五条)は、このような考え方に沿うものと言えよう。

### 3 主任の大臣としての内閣総理大臣

従来、内閣総理大臣には、主に、三つの地位が認められてきた。内閣の首長、総理府の主任の大臣、内閣官房・内閣法制局・安全保障会議といった内閣補助部局の事項の「主任の大臣」である(27)。そのうち、「分担管理」制との関係でとり上げたいのは、総理府の主任の大臣たる地位である。

これまで、内閣総理大臣は内閣の首長たる地位において他の国務大臣に優位するが、総理府の主任の大臣としては各省の主任の大臣たる国務大臣と同格とされ、総理府と各省も横並びの関係とみなされてきた。しかし、総理府の長には設置法上内閣総理大臣しかなく

ないところから、総理府の所掌事務については、「内閣総理大臣が長となるに相応しいものであるということが立法の指針として存在する」と解されている(28)。この「内閣総理大臣が長となるに相応しいもの」という場合の内閣総理大臣とは、内閣の首長としての内閣総理大臣であろう(29)から、一例えば、内閣府設置法にいう「栄典、公式制度に関する事務その他国として行うべき事務」のように一国の代表的立場におけるもののほか、「行政各部を指揮監督する…地位にふさわしい総合調整的な事務」(30)が総理府の事務として適当ということになるのではなかろうか。従来、この総合調整機能は、総理府外局の大臣庁で担われてきたが、国務大臣を傘下に置き得たのも、大臣庁の長は「内閣総理大臣の補助機関」と言われるように(31)、主任の大臣が内閣の首長たる地位を基盤とする内閣総理大臣であつたればこそ、と言えよう。先に各省自体が内閣の補佐的機能を担っている側面があると述べたが、総理府は、そのような機能が中心に置かれてしかるべき性格をもっている。

従来、とくに総合調整・管理機能に関連して、内閣・内閣総理大臣の「補佐・支援体制」のあり方が論じられる際に、とりわけ内閣官房と総理府の位置付け・改革問題が議論されてきた(32)のも、その点に理由があるものと思われる。そこで、この問題をあらためてとり上げ、九九年改革において新設された内閣府についてコメントしたい。

#### 4 内閣・内閣総理大臣の補佐機構

##### (1) 内閣官房・総理府(外局)体制

内閣官房は、大正13年勅令307号「内閣所属部局及職員官制」により初めて設置されたものであるが、戦前には、内閣総理大臣を主任の大臣とする省レベルの機関はなく、内閣の部局として、行政大臣たる内閣総理大臣の「管理ニ属」する機関が設置されていた(例として、鉄道院[一九〇八年設置]・拓殖局[一九一〇年]・軍需局[一九一一年]・資源局[一九二七年]・企画院[一九三七年]・興亜院[一九三八年]など)(33)。これに対し、戦後の「内閣補佐機構」の展開に見る特色は、「総理府外局の強化充実」と「内閣官房の内部部局等、内閣の補佐機関の強化充実」という二つの流れでとらえられよう(34)。詳細は省くが、内閣官房は、一九五七年までは、組織としての実態を持たなかったが、同年に「内閣官房と総理府の機構分離」(35)が行われて以降、内閣官房の強化路線がとられ、一九八六年には、内閣参事官室のほか、内閣内政審議室・外政審議室・安全保障室(一九九八年に安全保障・危機管理室となる)・広報官室・情報調査室のいわゆる五室体制がとられることとなった(36)。他方、総理府関係では、「総合調整」機能を担う大臣庁が增強されてきた(経済企画庁[一九五五年]・科学技術庁[一九五六年]・環境庁[一九七一年]・国土庁[一九七四年]・総務庁[一九八四年])。

いわば、内閣総理大臣および(一九五七～一九八四年までの総理府総務長官時代を別にすると)内閣官房長官(一九六六年から必らず国務大臣をもって充てることとなる)を結接点とする《二頭立て体制》がとられてきたと言えよう。

##### (2) 内閣府の新設

九九年改革で内閣府が新設された。一九六四年に出された第一次臨時行政調査会『行政改革に関する意見』における「内閣府」構想(37)との対比をも交えて、思いつく点に触れてみよう。ちなみに、第一次臨調の内閣府構想は、総理府について、国家行政組織法上

「各省と並ぶものとされているために、外局を含めた総理府が現在実質的に果たそうとしている内閣の総合調整の補佐機関としての地位があいまいになっている」とし、「内閣による総合調整を効果的に推進し、行政の統一性を保持するための補佐機関として、内閣に内閣府を置く。」「内閣の首長としての内閣総理大臣がみずからその長となり、重要政策（予算編成を含む。）および各省間の施策の総合調整事務を担当する」というものである。内閣府を構成する機関としては、内閣官房長官・内閣補佐官および若干名の補佐スタッフからなる内閣官房のほか、内閣法制局・総務庁－行政監理委員会・経済企画庁・科学技術庁・総合開発庁があり、さらに、宮内庁・防衛庁・国家公安委員会・土地調整委員会・公正取引委員会が付置されることになっていた。

九九年改革により誕生する内閣府は、「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けること」を第一の任務として、「内閣に」置かれ、内閣総理大臣を長とする点や、宮内庁・防衛庁・国家公安委員会の扱いなどにおいて、基本的に第一次臨調の構想と重なる点がある。しかし、重要な相違点として、とくに、内閣官房・内閣法制局・総務庁関係を取り込んでいないことをあげなければならない。以下、五点だけ指摘しておきたい。

①現総務庁の総合管理機能が総務省に属することとなり、その点からしてすでに、補佐機構として不十分な側面をもっている。②従来の《二頭立て体制》の流れはどうか、という点について。行政各部の施策の統一を図るために必要な企画立案・総合調整事務に関しては、「内閣官房を助ける」（内閣府設置法三条三項）という形で、両者の「内閣」補佐関係が整理されたものの、内閣官房と総理府の拡充強化というこれまでの補佐機構拡充の方向からすると、基本的に、その延長線上にあるといえよう（ちなみに、九九年の改革で、内閣官房も、組織体制のみならず、内閣の重要政策に関する基本方針の企画立案・総合調整および主導的に行政各部の施策を統一するための企画立案・総合調整が所掌事務として明記されることとなった〔内閣法一二条二項二号・四号〕）。③内閣府が内閣に設置されたことによって、従来の総理府方式と法的に何が変わったのかという点について。

「内閣に、内閣府を置く」（内閣府設置法二条）という規定との関係でみる限り、内閣の統轄下にある各省とは異なる位置づけがされ、それを明確にする意味もあつて、国家行政組織法の適用対象外とされた（この点については、再度触れる）。また、「予算編成の基本方針」など、実際に総合調整の対象分野が総理府（外局）に比べて拡大された点にも窺えるように、総合調整を広範に担当しやすい地位を与えられたと思われる。さらに、組織的には、内閣総理大臣を議長とし、他の大臣や民間有識者等からなる経済財政諮問会議のようなハイレベルの合議体を置き易くなったとは言えよう。しかし、（総合）調整の態様は総理府方式による場合と質的に異なるのであろうか。行政各部に対する内閣総理大臣の指揮監督権行使には、あらかじめ閣議で決められた方針が必要との前提は、九九年改革でも維持された（38）。特命担当大臣の場合にも、勸告権とその結果報告を求める権限に特色があるとはいえるものの、内閣総理大臣の指揮監督権行使との関係では、それを求める具申権どまりである。具申があっても閣議方針が無ければ指揮監督はできないであろうし、具申自体は、少なくとも閣議において国务大臣の立場から行う限りは明文が無くても可能なもののように思われる。そう考えると、この点に関する限りあまり変わらないのでは、という印象も無いではない。④内閣府の長としての内閣総理大臣の地位は、前述の内閣総理大臣の主要な三つの地位に、新たなものを付け加えることになるかという点について。

「内閣総理大臣は、内閣府に係る事項についての内閣法にいう主任の大臣」という内閣府設置法六条二項の規定は、総理府の主任の大臣と基本的に同質の分担管理大臣としての地位（内閣府には「外局」も置かれ、また本府でも、栄典事務をはじめとして、内閣府設置法四条三項にいう分担管理事務を所掌することになっている）、および内閣補助事務に係る「主任の大臣」たることを表していると思われる。しかし、内閣の首長たる内閣総理大臣が内閣補助部局の「長」とされているのは、新しい現象ではなかろうか。これは、インナーキャビネット的な安全保障会議の議長との地位とも異なり、結局、内閣総理大臣の直接的な影響力を制度的に担保する仕組み（39）と言えよう。⑤内閣府は極めて分かりにくい機関となっている。内閣補助部局と行政各部という2つの顔を持ち、しかも、内閣府本府においても、そこに置かれる機関が両者の性質を併有する例もあるように見える（40）。

### 三 「中央省庁」の編成

#### 1 編成の発想

「全体としての行政事務をいくつの省にどのように配分するかについては」憲法・国家行政組織法にも定めがなく、そのための組織法的原理もないから、「時の要請に応じて、政策的に決められるべきことがらである」（41）とすれば、九九年改革における「中央省庁」の編成に見る「政策」の基本的な発想が問われなければならない。省庁再編とは、任務・所掌事務の分担のあり方、その受け皿としてどのような省庁を設置するかという点での改編といえようが、「内閣のもとにおかれる省庁の編成は、国家の営む行政の範囲・性格によって異なってくる」という指摘（42）が示唆するように、その際、国の役割・機能の見直しが（どの程度）伴うかによって改革の性格も変わってくる。行政改革会議における「国家機能」論議には、省編成・任務分担のあり方を念頭に置いた機能類型論と、民営化や地方分権などとの関係で国家の果たすべき役割を問う機能範囲論（役割論）という二種類の議論があった（43）が、その『最終報告』の特色として、「水平的減量」（「官から民へ」・地方分権）および「垂直的減量」（「政策の企画立案機能と実施機能の分離」による「本省のスリム化」）、そして「目的別大括り編成」があげられている（44）。そこで、省庁編成自体のあり方という点から、ここでは、「目的別編成」論と「企画立案機能と実施機能の分離」論をとりあげ、簡単なコメントを加えておきたい。

#### 2 目的別編成論

目的を中心とした府省編成ということ自体はオーソドックスなものであろう（45）が、行政改革会議『最終報告』（三一頁）・中央省庁等改革基本法（四条二号）では、任務を機軸とする目的別編成・政策目的や価値体系に応じた省編成が強調されている。後にも触れるように、新たに制定された各省設置法では、基本的に、「達成すべき行政目的」という観点から「任務」が記述され、「所掌事務」はその任務達成のための事務とされている。ここに、「第一次的には、事務中心ではなく目的中心」という意図があらわされていると見ることもできよう。従来の任務規定は、「所掌事務の概要」を示す類いものが大半であった点からすると（46）、新たな任務規定には次のような意義を見出すことも不可能ではないであろう。それは、一言でいえば、所掌事務遂行に当たっての目的による一定の方向づけ、任務規定の基準性ということである。個別作用との関係では後に触れるが、事務配



分論との関係では、各省間におけるある程度の事務の重複を避けがたいとしても、任務規定に示された目的が調整のひとつの基準となり得るのではないか、と思われる（47）。

### 3 企画立案機能と実施機能の分離論

企画機能と実施機能の分離という発想自体はわが国の行政組織論としても今までなかったわけではなく（48）、また両者の区別はあくまで相対的・段階的なもので、その連携・フィードバックこそが重要である（49）。それを前提に、ここでは、中央省庁の編成との関連で、分離論の観点から見た本省と外局たる庁について、触れてみたい。

行政改革会議『最終報告』は、「政策の企画立案機能と実施機能の分離」という意味での機能別編成の視点から、「政策の企画立案機能は主として本省に、実施機能については可能な限り外局、独立行政法人等の組織に分離する」（三〇頁）という方針を示した。これは、本省の側から見ると、実施機能の削減を含意し得ると思われる（50）。この点で注目すべきは、分離論が行政指導の抑制という文脈にかかわり得ることである。すなわち、従来、行政指導の中心的な発信基地であった本省（内部部局）が実施機能を奪われるということになれば、その度合いに応じて、本来、行政指導を行うことも排除されることになるはずである。もっとも、許認可権や補助金交付権限を含む本省の実施機能が実際に縮減されることになるかどうか、即断を留保せざるを得ない。

次に、外局たる庁について。先の分離方針に関連して、行政改革会議は、外局たる庁の「組織類型」区分を行っている。すなわち、準省・実施庁・政策庁の三分類がそれである（五〇頁以下）（51）。すでに述べたように、「実施庁」という用語は九九年改革によって法律用語となり、実質的に、この三分類論が立法上受容されたように見える。これまでと比べての特徴は、宮内庁が「外局」という位置付けから固有の機関類型に変更されたこと（52）と、総合調整・総合管理機能を主要な役割とする大臣庁がなくなったことである。大臣庁を別にすれば、外局たる庁についての従来の一般的説明は、「主として、事務分量が相当膨大で、しかも、全体として、ある程度に独立性を認めるべきもので、内局で処理させることが困難な場合」に設置される（53）という、いわゆる「大局主義の原則」（54）によるものであった。しかし、そのような原則から捉えるだけでは不十分とし、対応する企画部門を本省内局に持つ庁について、企画系統と実施系統の分離という観点から、主として実施機能を担当するために外局化されている庁の存在を指摘する見解も以前より存在していた（55）。その種の庁が今回引き続いて実施庁と位置付けられたことは、中央省庁等改革基本法一六条六項が定めるように、権限の委任や監督の限定によって、実施庁の効率化・自律化が果たされるのであれば、その能力アップにつながり得るといえよう。

### 4 国家行政組織法の意義・性格

次に、中央省庁の編成に関する一般法である国家行政組織法をとりあげて、同法の意義や性格が九九年改革によってどのような影響を受けることになるか、考えてみたい。

まず、九九年改革によっても、国家行政組織の規格法・基準法という同法の基本的性格（56）は変わらない。しかし、従来は「内閣の統轄の下にある行政機関」を対象としていたのに、「内閣の統轄の下にある行政機関で内閣府以外のもの」と、その射程を狭めることになった。先に触れたように、内閣府は「内閣に」置かれる（内閣府設置法二条）もの

でありながら、「分担管理」事務（同法四条三項）を担う行政各部たる側面をも併有している。従って、立法技術的には、内閣府の諸機関のうち「内閣の統轄の下にある」行政各部に属するもの（57）だけを取り出して、それに国家行政組織法を適用する方法もあったのではないかという疑問が生ずる。しかし、一見するとその代表例ともいえる内閣府の「外局」においてさえ、金融庁のように、内閣補助手務（内閣府設置法三条一項）を達成するための総合調整機能（同法四条一項一五号）と同庁の分担管理事務とを「掌理」する特命担当大臣が置かれる（同法一条）例もあり、また、二四（2）で触れた本府に置かれる二面的な性格をもった組織の例からも、内閣府の各機関を組織的に峻別すること自体困難な場合がある。少なくとも、「内閣に」置かれるものとしての内閣府という点を考慮すると、内閣府を構成する組織全体に国家行政組織法を適用するのは適切ではないから、結局、内閣府の行政各部的機関にも同法を適用せず、内閣府設置法で規律することとした、ということであろう（58）。内容的には「国家行政組織法の関係規定と同様の規定」（59）が内閣府設置法にも置かれている（五条・七条・第三章第五節）ところから、実質は基本的に変わらないにせよ、九九年改革後は、内閣府設置法と国家行政組織法という二つの系列に中央省庁の法体系が区分されたことに留意する必要がある。

次に、それに関連して用語使用上の注意が必要である。従来、「国家行政組織法上の行政機関」概念が語られ、それは、府・省・委員会・庁という組織体を指す、事務配分的機関概念とされてきた（60）。これが、「内閣の統轄の下における行政機関で内閣府以外のもの（以下、「国の行政機関」という。）」（国家行政組織法一条）というように「国の行政機関」に改められ、しかも同法が適用される省・委員会・庁のみを指すことになった（同法三条二項）。他方、「国の」という限定を付されない、「行政機関」という用語は、右条文の表現からも分かるように、より広い意味で用いられており、事情は、内閣府設置法でも同様である。さらに「機関」という言葉自体は、より一般的意味で従来から国家行政組織法でも用いられてきた（61）が、内閣府設置法では「大臣庁等」を指して「国務大臣をもってその長に充てることと定められている機関」と呼んでいる（八条一項）。従来、「講学上」ないし「理論的意味」での「行政機関」と「国家行政組織法上の行政機関」という対置がしばしば行われてきた（62）が、今後の方向としては、これを機に、統一的な（行政）機関概念を模索し、その上で、人的行政機関概念と組織体的行政機関概念、事務配分的行政機関概念と権限配分的行政機関概念といった理論的整理を行い、その具体例として国家行政組織法上の「国の行政機関」等々を援用していくことが考えられよう（63）。

第三に、先に触れた、（積極的な）政策調整について定める新たな国家行政組織法一五条の意義について。従来必ずしも自覚的な言及がなされてこなかったが、同法には、前述の基準法・規格法という基本的性格のほか、従来の政務次官・事務次官、改正後の副大臣・（大臣・長官）政務官・事務次官という職の設置法たる性格や（国の）行政機関の長が一般に有する諸権限、すなわち省大臣の法令閣議請議権・執行命令的省令制定権・長の告示訓令通達発出権などの根拠規定ないし確認規定という面もある。しかし、さらに、改正一五条は、各省大臣等に、政策調整のため、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求・意見陳述権を与えている。これは、権限根拠規定という側面のほか、行政組織内部における行政運営準則という意味での、一種の行政運営法的側面もあるといえるのではないかと思われる。従来、行政機関相互の連絡と一体的機能発揮を要請していた同法二条二項に

は、まさにそのような性格があると説かれてきたが、今回の改正によって、同項に、政策の自己評価・企画立案と並び、政策に関する行政機関相互の調整を図るという文言が付加された。新一五条をこれとセットにして読む必要があろう（64）。

#### 5 各省設置法—任務・所掌事務（権限）規定の意義

中央省庁編成の具体化をはかる各省設置法に最も共通する要素は、当該設置法の目的・当該省の設置・長・任務そして所掌事務に関する規定である。これまでとの違いは、任務規定が達成すべき行政目的中心に簡潔にまとめられ、それを「達成するために行う事務」という形で所掌事務が整理されたこと、そして同時に大半の設置法において所掌事務と並んで定められていた、いわゆる「権限」規定が削除されたこと、などである。これに関連して、ここでは二点のみに触れておきたい。

第一に、任務と所掌事務が右のような観点から整理されたことに伴い、作用法に根拠をもたない行政指導などの権限行使について、少なくとも、目的による縛りという点からは、その限界が、概して、従来よりも明確になったと考えることもできるのではないかと、という点である。たとえば、行政手続法三二条は、「行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならない」と定めて、「任務」を広い意味での所掌事務として理解しているような印象を与えるが、設置法との関係では、今後、「任務および所掌事務」と読み、（とくに個別作用法上の権限との関連を持たないような場合を中心として）目的拘束の点をも重視すべきであろう。

第二に、権限規定削除の意義について。結論的には、これは、基本的に、さほど積極的意味のない規定を整理したものと言えよう。まず、権限規定に、「事項的権限」規定という所掌事務規定と同様の性質以外の独自の意味があるかということが問題となる。事務遂行能力という意味を認めようとする見解もあるが、理論的に難点があったり、具体的な権限規定のあり方との関係などで、その狙いが成功しているようには思われない（65）。そもそも、法務省・建設省の設置法には「権限」規定がなかったことに注意すべきであろう。そこで、権限規定には「事項的権限規定」としての意味しか無いとすると、所掌事務規定より広い範囲に及ぶ場合にその範囲でのみ独自の意味があるということになるが、基本的には「権限」規定の方が狭かった。他方、九九年改革の過程において、権限規定が行政指導等による官僚の裁量的・恣意的行政の温床になっているといった批判が起こった。そのような解釈が誤解であることは、行政指導についても作用法の根拠を要すると考えられるものがあり得ること、そして何よりも、作用法による明文の根拠なしに行政指導をなし得るとしても、その際、設置法上の「権限」規定が不可欠で、それによって行政指導権限が生ずるとは一般に考えられていないこと、からして明らかであろう（66）。権限規定の削除は、多分にそのような誤解に基づく批判の影響によるものと思われるが（67）、従来よりその法的意味が不明確とされてきた（68）ことに照らし、その削除について、右のような評価を与えることができるように思われる（69）。

- （1） 稲葉馨「内閣・国家行政組織制度」公法研究五九号（一九九七年）一六三頁以下。
- （2） 第一四五回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第三号（その一）六九頁（一九九九年五月一九日）。

- (3) 中央省庁等改革推進本部決定「中央省庁等改革に係る大綱」(一九九九年一月二六日)自治研究七五巻四号(一九九九年)一四一頁参照。
- (4) 中央省庁等改革推進本部決定『中央省庁等改革の推進に関する方針』(一九九九年四月二七日)六〇頁によれば、『政策調整』とは府省間における政策についての相互の調整(内閣府が行う総合調整を含まない。)のこと」を指す。
- (5) 改正後の国家行政組織法二条二項に、国の行政機関は「その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い」という文言が加えられ、法務省設置法四条一号から三号や厚生労働省設置法四条一号などを見ると、旧法務省設置法・厚生省設置法に比し、「企画及び立案」事務を意識的に書いているような節が窺われる。もとより、旧大蔵省設置法や自治省設置法などのように、所掌事務規定中に相当数の「企画」・「立案」事務をすでに明記していた例もあり、また旧法務省設置法にも「法令案の作成」事務が掲記されていたことなどから、新たな各省設置法によって各省(内部部局)の企画・立案事務が従来に比べて増加することが予定されている、と即断することはできない。なお、九九年改正のベースに置かれている中央省庁等改革基本法の一六条一項には、内閣府および新たな省の「内部部局は、主として政策の企画立案に関する機能を担うものとする」という方針が示されている。
- (6) 今村都南雄「行政組織制度」西尾＝村松編・講座行政学第二巻(有斐閣、一九九四年)六九頁。
- (7) 今村都南雄「中央省庁改革と地方自治」地方自治職員研修一九九九年七月号二七頁。
- (8) 村松岐夫・行政学教科書(有斐閣、一九九九年)七三頁。
- (9) 塩野宏・行政法(有斐閣、一九九五年)九頁以下。また、稲葉馨・行政組織の法理論(弘文堂、一九九四年)二四五頁以下をも参照。
- (10) 小早川光郎「組織規定と立法形式」樋口＝高橋編・現代立憲主義の展開 下(有斐閣、一九九三年)四七五頁(ただし、そこでいう「何が行政の任務であるか」は、現行法上、とくに、各省設置法等の「所掌事務規定のなかで定められている」)。
- (11) 宮井清暢『行政権』と『執行権』のあいだ」愛知学院大学法学研究三四巻三＝四号一三三頁以下、三五巻一＝二号六五頁以下(いずれも一九九二年)、石川健治「執政・市民・自治」法律時報六九巻六号(一九九七年)二二頁以下、佐藤幸治「自由の法秩序」佐藤＝初宿＝大石編・憲法五十年の展望(有斐閣、一九九八年)二四頁以下、同「日本国憲法と行政権」京都大学法学部創立百周年記念論文集第二巻(有斐閣、一九九九年)三六頁以下、阪本昌成「議院内閣制における執政・行政・業務」佐藤＝初宿＝大石編・憲法五十年の展望(有斐閣、一九九八年)二五七頁以下。なお、中川丈久「行政活動の憲法上の位置づけ」神戸法学年報一四号(一九九八年)一五七頁は、「憲法が定める内閣の『行政権』も、内閣・内閣総理大臣の『職権』も、ともに基本的には『国政』(ないし執政)だけを意味する」としている。
- (12) 稲葉・前掲注(1)一六三頁、一六八頁。



- (13) 行政管理研究会編著・行政管理（現代行政全集3、ぎょうせい、一九八四年）一一九頁〔坂野泰治執筆〕。
- (14) 田中二郎・新版行政法中巻〔全訂第二版〕（弘文堂、一九七六年）五七頁。
- (15) 西尾勝「議院内閣制と官僚制」公法研究五七号（一九九五年）三二頁以下。
- (16) ここでは、片岡寛光・内閣の機能と補佐機構（成文堂、一九八二年）三〇頁における「議院内閣制は内閣の合議制的運営を通じて行政各部が補佐の目的で動員される可能性がある」という指摘も参考になる。
- (17) 村松・前掲注（8）一〇五頁。
- (18) 中央省庁等改革推進本部・前掲注（4）六〇頁によれば、『総合調整』とは、内閣が行う行政各部を統轄する高い立場からの調整をいい、府省間における相互の調整とは性格が異なる」ものであるが、このことは、内閣法および各府・省設置法の用語法にも反映している。
- (19) 林修三「内閣の組織と運営」田中＝原＝柳瀬編・行政法講座第四巻（有斐閣、一九六五年）三七頁。ただし、そこでは、内閣総理大臣も行政事務を分担管理する「主任の大臣」としてあげられている。
- (20) 佐藤功・行政組織法〔新版・増補〕（有斐閣、一九八五年）八七頁、林・前掲注（19）三六頁、行政改革会議事務局OB会編・二世紀の日本の行政（行政管理研究センター、一九九八年）七八四頁など。また、第一次臨時行政調査会「行政改革に関する意見」行政管理研究センター編・行政改革のビジョン（行政管理研究センター、一九七七年）六五頁も同趣旨か。
- (21) 林・前掲注（19）三七頁。
- (22) 西尾勝「制度改革と制度設計（下）」UP一九九九年八月号二八頁、稲葉馨「国・地方公共団体間の係争処理」法学教室二〇九号（一九九八年）一七頁参照。
- (23) 地方自治制度研究会編・Q&A改正地方自治法のポイント（ぎょうせい、一九九九年）一六六頁。
- (24) 東田親司「政策評価制度の導入をめぐる論点」季刊行政管理研究八六号（一九九九年）一一頁。
- (25) 鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律一条二号にいう「不服の裁定」のうち、例えば、森林法一九一条一項により、農林水産大臣の保安林指定・解除処分を裁定で取消する場合など。
- (26) 国家行政組織法二条一項にも示されている事務配分の明確性原則からすると問題があるが、現に、各省間の共管事務や各省間協議を義務づける立法例も少なくない（さし当たり、佐藤・前掲注（20）一八一頁以下参照）。
- (27) 塩野・前掲注（9）五〇頁以下。ただし、林・前掲注（19）三七頁は、内閣補助部局の主任の大臣としての立場も、「すべての行政事務について、その事務を分担管理する主任の大臣があるという立て前」（憲法七四条・内閣法三条一項）に由来するものとしている。これに対し、森田寛二「国家行政組織法と内閣府設置法（二）」自治研究七五巻一一号（一九九九年）一一頁は、「内閣官房に係る事項」について内閣法にいう「主任の大臣は、内閣総理大臣とする」と定める内閣法一八条（九九年改正後は二三条）は、「同法三条の『分担管理』とは何の関

係もな」く、「内閣法七条の『主任の大臣』を擬制し、そしてこの擬制を通して憲法七四条の『主任の大臣』を擬制する必要があると考えられた結果、設けられた」規定と解している。内閣官房の事務は「各大臣に分担管理させるのにはなじまない」もの（小谷宏三「内閣法逐条解説（下）」警察学論集三七卷六号（一九八四年）一五一頁）であり、後者の見解が正当と思われる。

- (28) 塩野・前掲注（9）五六頁、佐藤・前掲注（20）一七九頁。ただし、現実には雑多な事務を担当していることは、そこに指摘されているとおりである。ちなみに、行政審議会（第一次）の「総理府の機構の改革に関する答申」（一九五三年九月一日）は、総理府に包括されている外局を含む諸機関の性格は雑多で統一がないが、所掌事務の内容から見て、各省共通的な（企画）事務、複数省に関係し一つの省に属させることが各省の対立などから困難な事務ないしいずれの省にも属さない特殊な事務、の二つに大別されとしている。
- (29) 佐藤・前掲注（20）一七九頁、行政調査部・新憲法下の行政改革の方針（国立国会図書館憲政資料室蔵・佐藤達夫文書〔一七一〕、一九四七年）二〇頁。
- (30) 佐藤・前掲注（20）一七九頁。
- (31) 林・前掲注（19）三八頁。
- (32) 本文二4で触れる「内閣府」構想を提起した第一次臨時行政調査会「行政改革に関する意見」（一九六四年）のほか、第二次臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」（一九八二年、内閣機能・総合管理機能・総合企画機能の強化）および第一次臨時行政改革推進審議会「行政改革の推進方策に関する答申」（一九八五年、内閣の総合調整機能の全般的強化）など。
- (33) 内閣制度百年史編纂委員会・内閣制度百年史上巻（大蔵省印刷局、一九八五年）五八六頁以下、行政管理問題研究会・政策決定機構と内閣補助部局（一九八三年）二九頁以下参照。
- (34) 西尾勝・行政学（有斐閣、一九九三年）八九～九二頁。
- (35) その意義については、佐藤・前掲注（20）一一八頁、三二八頁以下参照。
- (36) 芝池義一「内閣」法学論叢一二四卷三＝四号（一九八九年）一〇七頁以下参照。
- (37) 行政管理研究センター編・前掲注（20）七二頁以下、佐藤・前掲注（20）三三六頁以下参照。
- (38) 内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権を規定している内閣法六条は改正されなかった。この方針は、行政改革会議『最終報告』において、右規定を「弾力的に運用する」という表現で示されていたが、同時に、同報告は、「事後の閣議承認を条件に事前の閣議によらずに指揮監督できるようにすることについて  
は、単なる行政上の意思決定手続を超え、幅広い検討が必要」であり、「今後、  
政府として真摯な検討を進めることが必要」（一二～一三頁）としていた。
- (39) この点は、とくに、特命担当大臣との関係で積極的な意味をもち得るものと思われる。
- (40) 内閣府設置法三条の任務規定との関連で四条の所掌事務規定を読むと、中央防災会議・男女共同参画会議などのほか、内部部局単位でも沖縄振興局のように両性質を持つものが存在することになると思われる。

- (41) 塩野・前掲注(9)四七頁。
- (42) 原田尚彦・行政法要論〔全訂第四版〕(学陽書房、一九九八年)五四頁。
- (43) 藤田宙靖「省庁再編案作成に向けての覚え書き」行政改革会議事務局OB会編・前掲注(20)三七六頁以下。なお、国家機能範囲論については、同「行政改革に向けての基本的視角」自治研究七三卷六号(一九八七年)八頁以下を参照。
- (44) 宇賀克也「中央省庁等改革基本法にみる行政改革」法学教室二一七号(一九九八年)七頁。ちなみに、行政改革会議『最終報告』は、省編成の基本方針として、目的別省編成・大括り編成・利益相反性への考慮・省間バランス・省間の相互調整を列挙しているが、これらの点につき、右宇賀論文のほか、武藤桂一「中央省庁再編の論理」早稲田政治公法研究五九号(一九九八年)一七八頁以下、片岡寛光「日本の省庁再編統合計画」同編・国別行政改革事情(早稲田大学出版部、一九九八年)三二七頁以下をも参照。
- (45) 佐藤・前掲注(20)一七八頁は、「わが国においては、いちおう、目的による分類が支配的であり建設省のみが比較的に技術的分類に基づいている」としている。なお、「府省設立の原則」につき、岡部史郎・行政管理(有斐閣、一九六七年五三頁以下をも参照。
- (46) 例えば、旧法務省設置法では、「検察に関する事項」・「矯正に関する事項」・「人権の擁護に関する事項」などとなっていた「任務」規定は、新たな法務省設置法では、「法秩序の維持」・「国民の権利擁護」などと改められた。
- (47) 山本庸幸「中央省庁等改革関連法の概略」法学教室二二九号(一九九九年)四八頁は、『任務』の観点から『所掌事務』を定め、柔軟で機能的な事務の分配を図ることにした」と述べている。

ただし、旧国土庁設置法に規定されていた「国土に関する行政を総合的に推進する」任務について示されていた「健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図る」という目的は、国土交通省の任務規定には書かれていない。このように、本文との関係で見ると、明示的な目的による一定の方向づけが弱まることになり得る例もないではない。
- (48) 第一次臨時行政調査会「行政改革に関する意見」(ただし、省の内部組織編成のあり方の問題として論じている)、行政審議会(第一次)「総理府の機構の改革に関する答申」(一九五三年：総理府の簡素化の方策として、各省共通的企画事務などの「共通事務」と「実施事務」を主とする「省外事務」を分離し、前者を内閣補佐部局に移すことを提案)など。
- (49) 政策の企画立案機能と実施機能分離論に対する批判として、浜川清「省庁の再編成」ジュリスト一一三三号(一九九八年)九七頁、同「省庁再編の論理」行財政研究四一号(一九九九年)三二頁以下参照。
- (50) 直接には独立行政法人との関係においてはあがあるが、藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」ジュリスト一一五六号(一九九九年)一一四頁は、分離論の「最も基本的な狙いは、政策の企画立案機能に携わる中央省庁の権限の抑制ということにある」としている。
- (51) そこでは、「実施機能を主として担う」ものとして、行政委員会が実施庁と同

列に扱われている。

- (52) 内閣府設置法は、「内閣府には、その外局として、委員会及び庁を置くことができる」とする第四九条（「第五節 委員会及び庁」の最初の条文）の前に、第四節として「宮内庁」を単独に扱い、「宮内庁は、内閣府に置かれるものとする」（四八条一項）と規定している。この点につき、森田寛二「国家行政組織法と内閣府設置法（三）」自治研究七五巻一二号（一九九九年）一〇頁以下をも参照。
- (53) 田中・前掲注（14）六三頁。また、佐藤・前掲注（20）二〇九頁。
- (54) 岡部・前掲注（45）一三五頁。
- (55) 岡部・前掲注（45）一三五頁。そのような例として、国税庁と社会保険庁があげられている。
- (56) 佐藤・前掲注（20）一〇七頁以下、稲葉・前掲注（1）一六四頁、稲葉「行政組織の再編と設置法・所掌事務および権限規定」ジュリスト一六一号（一九九九年）一一五頁参照。
- (57) 中央省庁等改革推進本部決定・前掲注（4）五九～六〇頁によれば、「各府省は、一体的な行政機能の発揮を図るため、内閣の統轄の下に、その政策について」相互に「調整」を図らなければならない。しかし、そこでいう「府省間相互の政策調整」は「内閣府が行う総合調整を含まない。」「総合調整とは、内閣が行う行政各部を統轄する高い立場からの調整」をいい、内閣府は「行政各部の施策の統一を図るため」「総合調整」を行うものとされている。また、中央省庁等改革推進本部事務局「中央省庁等改革関連法」ジュリスト一六六号（一九九九年）五二頁も、「内閣府は、内閣の事務を助ける等の任務を有し、内閣の行政各部に対する統轄を助けるという他の省と比べて一段高い位置付けを与えられ」ていると同時に、「他の省と同様に内閣の統轄の下において事務を行うという役割の二つを兼ね備えた行政機関となる」と述べている。つまり、内閣府は、その任務・事務の性質に応じて、内閣に属したり、（内閣の統轄の下にある）行政各部に属したりする、といえよう。
- (58) 小森敏也ほか「中央省庁等改革関連一七法律の概要」時の法令一六〇五号（一九九九年）一八頁は、「内閣府は内閣補助事務と分担管理事務を担う機関であり、こうした両者の事務を的確に行うためには、従来の分担管理事務のみを行う行政組織の規格化を求め一律の組織基準を適用する国家行政組織法の対象とすることは適当ではないと考えられ、内閣府設置法において内閣府の組織基準を定めることとした」と述べている。
- (59) 中央省庁等改革推進本部決定・前掲注（3）自治研究七五巻三号一四五頁。
- (60) 塩野・前掲注（9）二二頁、藤田宙靖・行政組織法（良書普及会、一九九四年）三一頁以下など。
- (61) とくに、各大臣（改正後は各省大臣）・各委員会・各庁長官は、「所管の諸機関及び職員に対し、訓令又は通達を発することができる」と定めている同法一四条二項が注目される。
- (62) 藤田・前掲注（59）二六頁以下、稲葉・前掲注（9）二〇二頁参照。
- (63) 塩野・前掲注（9）二二頁は、「事務配分的機関概念も理論モデルとして意味



をもつ」ことを正当に指摘している。

- (64) 以上、稲葉・前掲注(56)一一五頁およびそこに引用の文献参照。
- (65) 代表的なものとして、「権限」規定における権限を「分配せられた行政事務を、自己の職務として公(おおよけ)に認められて・有効に遂行しうる・処理しうる能力」と解する長富祐一郎「行政機関概念の採用」自治研究三九巻四号一一五頁以下、一二号九六頁以下(一九六三年)があるが、組織法による対私人的・権力的権限まで承認する点などにおいて問題がある。また、藤田・前掲注(59)三八～三九頁、六〇頁以下は、当該行政機関自身に対する行政組織内部限りの「権限」の付与と解し、それによって行政処分など対私人的行為に関して法律上の明文の根拠なく行われているいわゆる専決・代決について、これを合理的に説明しようと試みている。しかし、設置法の権限規定が、すべての行政処分・契約を網羅しているとは思われない。以上、稲葉・前掲注(56)一一七～一一八頁参照。
- (66) 以上、稲葉・前掲注(56)一一八頁以下およびそこに引用の文献参照。新藤宗幸・行政指導(岩波新書、一九九二年)六四頁、六九頁によれば、行政指導について「官僚制が法的根拠と主張するのは、作用法上に根拠をみいだせない場合、組織法令上の根拠」であり、「組織法令の定めている所掌事務規定が援用されている」。
- (67) なお、中央省庁等改革関連一七法律を審議した、参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会は、「内閣府及び各省設置法の所掌事務規定は、内閣府及び各省の任務を達成するため必要となる所掌事務の明確な範囲を定めたものであることにかんがみ、所掌事務を根拠とした裁量行政は行わないこと」という附帯決議を行っている(同委員会会議録一一号〔一九九九年七月八日〕二二頁)。
- (68) 佐藤・前掲注(20)一七一頁。
- (69) これに対し、「権限規定において列挙」されている「各種の行為は、各省の機関の具体的な行為権限を定めた多数の個別の法令によってその根拠が与えられているのであり、権限規定はこれを整理し、列挙したもの」で、「権限規定の削除は、個別法により授權された権限の一覧性を損なうことになる」という批判がなされている(浜川・前掲注(49)行財政研究四一号三一頁)。たしかに、権限規定が個別(作用)法令上の権限の「一覧」を示すものであるとすれば、各省の「権限」の全貌を知り、一定のチェックを加えることが容易になり得る等の点で、それなりの存在意義が認められよう。しかし、権限規定は、大臣や地方支分部局の長など「その省の機関であるものが有する権限のうちから、めぼしいものを拾って列挙し、きわめて常識的に、国民がその省などの活動の姿を理解しやすいようにしたもの」(関道雄「国家行政組織」田中＝原＝柳瀬編・行政法講座第四巻(有斐閣、一九六五年)七〇頁)で、当初から網羅性は意図されていなかったようである。また、一九八三年改正までは、大半の各省設置法は、省そのものの所掌事務規定をもたなかったが、同年の改正以後は、所掌事務規定が整備され(その経緯については、稲葉・前掲注(56)一一六頁参照)、これによって(内部管理的なものは措き)省の行政事務の全体を概観することができるようになった。

## 第2部 中央省庁等改革

### 第1章 中央省庁の系譜と改革

#### 第1節 一府・一〇省体制

##### 1 中央省庁の再編

「この国で、二一世紀になって変わったものは？」—答えは「首相」それとも「内閣」か？—いや、いち早く変わった（！？）のは、官僚機構の方だ。二〇〇一年一月六日、内閣府・総務省・法務省・外務省・財務省・文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省から成る、一府・一〇省の新体制がスタートした。筆者も、「文部教官」から「文部科学教官」になって、少々こそばゆい。

何が変わったのだろう。以前は、総理府・法務省・外務省・大蔵省・文部省・厚生省・農林水産省・通商産業省・運輸省・郵政省・労働省・建設省・自治省の一府一二省体制だった。「省がたった二つ減っただけ」ではある。でも、しんがりの自治省が自治庁から省への昇格を果たした一九六〇年から数えても実に四一年ぶりの変化。外国では定番になっている「環境」を名に冠する省が誕生した上、二つも省の数が減ったのだから、文字どおり「大変」な事という見方もできよう。新たに財務省となった大蔵省界限では、「一三二年間続いた名が消える」、と騒ぎになったようだ。

もっとも、世間では、普通、「省庁半減」による「一府一二省庁体制」への再編、と言っている。そこでいう「庁」とは、防衛庁と国家公安委員会を指す。内閣の下にある国家行政組織の基準を定める国家行政組織法が一九四八（昭和二三）年に制定されて以来、今回の一九九九年改正に至るまで、「行政組織のため置かれる国の行政機関」は府・省・委員会・庁とされてきた。委員会と庁は、通例、府または省に置かれる「外局」（本省＝母屋に置かれる局と違って、「はなれ」のようなもの）であり、国の行政事務は（内閣所管事項を除き）まず府省（例えば農林水産省）に分配され、さらにその一部を外局（例えば食糧庁・林野庁・水産庁）にまる投げ（？）する。外局の長は「委員長」か「長官」なのに、省の長は「各省大臣」で、この大臣たちが「主任の大臣」として（あたかも一国一城の主のように）行政事務を取り仕切る（分担管理制）。要するに、外局は省より格下である。ただ、外局の中には「国務大臣をもってその長に充てる」ことになっているもの（「大臣庁・委員会」）があり、それらは人事・組織などの点で省に準ずるものとされてきた（例えば、大臣庁・委員会には、特に必要がある場合、さらに委員会・庁を置くことができ、後者を俗に「外局の外局」と呼んできた）。この大臣庁・委員会を含めると、今次の中央省庁再編によって、従前の一府一二省八庁二委員会が一府一〇省一庁一委員会に「ほぼ半減」したというわけである。

では、なぜ、変えたのか。「中央省庁半減」は、一九九六年一〇月に行われた総選挙における橋本首相（当時）の公約だった。この橋本首相がリーダーシップを発揮して設置し、政治的妥協をも余儀なくされながら省庁再編案をまとめたのが、行政改革会議およびその『最終報告』（一九九七年一二月三日）である。そこでは、「制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め…重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわし

い、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現する」ため、内閣機能の強化と共に「中央省庁の行政目的別大括り再編成」を断行し、「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越」して「行政の総合性」を確保する、とうたわれている。「深刻な機能障害を来している」霞ヶ関に活を入れ、その効率性・一体性を再生・強化しようというのである。それだけに、今後、新しい国家行政の「かたち」が「実」を結ぶか注視する必要がある。

## 2 省の数

和田英松『官職要解』に、「省は、省察吟味の意であるが、それより移って官衙（かんが）の称号となった。漢の代に、禁中を省中と改めたのが、始め」とある。今日の省のルーツは明治維新後の「職員令」（一八六九＝明治二年）に求められるが、それも主として大宝（律）令（七〇一年施行）の古制にならったもので、後者は、唐の永徽律令を範としたと言われているから、中国大陸起源であることに変わりはない。右の職員令では、太政官のもとに民部・大蔵・兵部・刑部・宮内・外務の六省が置かれた。内務・外務・財務・法務（司法）・軍務が近代国家における行政事務＝省の古典的分類とされているが、皇室関係事務を管掌する宮内省を除くとこれに合致している。

一八八五（明治一八）年一二月に内閣制度が創設されたとき、内閣総理大臣のほか、外務・内務・大蔵・陸軍・海軍・司法・文部・農商務・通信の各大臣をもって内閣が組織され、翌年制定の各省官制通則は、外務省以下の右九省を「各省」と呼んでいた（ほかに宮内省があったが、宮中（皇室）・府中（政府）の峻別によって、内閣の外に置かれた）。その後、内務・農商務系で新設・分離・統合が見られるが、第二次大戦終結時までで省の数が最大となったのは、厚生省が設置された一九三八（昭和一三）年から通信・鉄道の両省が合併して運輸通信省となる一九四三年までの一三省体制のときである。今次の再編前における一府一二省体制は、数の上でこれに並ぶものといえる。

もっとも、国の行政事務をどのように類型区分し、省をいくつ置くのが適切かと問われても、一概に答えることはできない。比較的よく出されるイギリスのいわゆるホールデン委員会報告（一九一八年）は、「部（府）省編成」（政府活動分類）の基準として、財務・国防・外交・情報調査・生産等・雇用・供給・教育・保健・司法という主要機能別の一〇分類を示しているが、かならずしも一分野一省というわけではない。大統領制と議院内閣制あるいは連邦国家と単一国家の違いや、わが国の大臣庁のようなものを含めどの機関を「省」とみなすかなど、諸外国との比較もむずかしいが、おおよそ一五前後の省をもつとされる英米独仏（行政改革会議事務局『諸外国の行政改革の動向』一九九七年）と比べても、わが国の省の数は決して多いとはいえない。

## 3 省の序列

これまで、法務省は「省の建制では第一にあげられる伝統ある省」と自負してきた。しかし、日本国憲法の施行と共に廃止された各省官制通則では、同省の前身である司法省が第一位に置かれるようなことはなかった。右通則の廃止直前でみると、外務・内務・大蔵・司法・文部・厚生・農林・商工・運輸・通信の順である。内務省は司法省（一八七一年設置）に二年遅れて設けられたものであるから、必ずしも設置順というわけでもない。時の政治状況（内政一元化の要請）と内務省の役割（勸業・国内治安中心）の故にであろう、その設置とほぼ同時に、内務省は「外務省ノ次ニ」列せられることになった（明治七年太政官達第一号。その直前は、明治四年の廃藩置県直後に制定された太政官職制の下にあつ

て、外務・大蔵・陸軍・海軍・文部・教部・司法・宮内という省序列がとられていた〔大霞会編『内務省史』第一巻〕。

もっとも、「法務省」という名称の省が一九五二（昭和二七）年八月に設置されて以来、同省が省中第一位に置かれてきたことは事実である。このことは、府・省・委員会・庁の一覧を掲げてきた国家行政組織法の「別表第一」によって確認することができる。この別表は、「各省」を列挙してきた各省官制通則一条に匹敵するものだ。ただ、戦前と同様、外務・大蔵・文部の順が維持されてきた中で、なぜ法務が筆頭におどりでたのかという疑問は残る。法治主義の徹底を図る意気込みを示そうとしたのであろうか。ヒントは、その別表にある。これが最初に定められたのは一九四九年のことであるが、この時には、旧法制局が担っていた法令案審査事務をも所管する法務府の時代だった。予想どおり、別表の筆頭には、内閣総理大臣を長とする総理府が、二番目に同じ「府」つながり（！）で法務府が置かれ、次いで外務・大蔵・文部等の省が並んでいる。

今次改正後の別表では、総務省が筆頭に置かれ、法務省はその次、新参の環境省が最後を飾っている。実は、行政改革会議『最終報告』とそれをできるだけ忠実に法文化した中央省庁等改革基本法（一九九八年）では、環境省は七番目に置かれ、しんがりは文部科学技術省であった。衆参両院の大臣席次など大臣序列には直結しないにせよ、主任の国务大臣が法令に署名（憲法七四条）する際に複数の大臣に亘る場合別表の順序によるとされている（佐藤達夫『法制執務提要』）など、公式・非公式に序列が物を言う世界では、各省を並べる方も、いろいろと気をつかわざるを得ないようである。

## 第2節 内閣府

### 1 中央省庁再編の目玉？

内閣府とは、どんなお役所か。ラジオやテレビの「内閣府提供」番組や新聞の「政府広報・内閣府」を連想する方も多かろう。これらは、内閣府設置法4条3項39号の「政府の重要な施策に関する広報」に当たり、内閣府大臣官房政府広報室が担当する歴とした内閣府の仕事だ。しかし、より一層わが国の行方に関心をお持ちの方なら、小泉「構造改革」政策の一環として二〇〇一年六月二日に公表された経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針」、すなわち「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（六月二六日閣議決定）を思い浮かべることだろう。同会議は、総合科学技術会議・中央防災会議・男女共同参画会議と共に内閣府本府に置かれる「重要政策に関する（四）会議」の一角を形成し、その筆頭に位置するもので、内閣府が「省庁再編の目玉」なら、経済財政諮問会議は、その「大目玉」（古川官房副長官）ということになる。

今次の省庁再編の基本プログラムを示した中央省庁等改革基本法によると、「中央省庁等改革」とは、内閣機能の強化、国の行政機関の再編成、国の行政組織および事務事業の減量・効率化等を指す。省庁の模様替えやスリム化等にとどまらず、内閣・内閣総理大臣のリーダーシップを強化することも重要な狙いとされている。永田町流に言えば「政治主導の強化」、霞が関用語を使うと「政・官の（適正な）役割（機能）分担」の確立だ。同法では、内閣府に関する規定は「内閣機能の強化」の章にある。内閣府が、内閣に置かれ、内閣総理大臣をその長に戴き、今次の改革でパワーアップされた（内閣の補助機関としては先輩格に当たる）内閣官房を助けて、国政上重要な事項に関する企画立案・総合調整（内



閣補助事務)を行う組織という性格を、まずもって与えられているからである。経済財政諮問会議について見ると、経済全般の運営や予算編成の基本方針・財政運営の基本など経済財政政策に関する重要事項について、(同会議の議長でもある)内閣総理大臣の諮問に応じて調査審議することなどが仕事とされている。国の行政機構全体を、元締めの内閣とその統制下にあつて行政事務を分担する各省とに分けると、右のような性格から、内閣府は各省並びではなく、内閣の側にあるというわけだ。内閣府は「省庁よりも格上の組織」で、「内閣の知恵袋・知恵の場」と言われるのも、そこに理由がある。したがって、「省庁再編の目玉」という言い方も、要注意。再編の結果、内閣府が生まれたのは確かだが、再編後も省庁と同レベルでそれを捉えるのは、正確さに欠けるからだ。

## 2 一味違う内閣府の組織

内閣府の組織を、通常の省と比較しながら、簡単に見てみよう。

まず、ほとんどの省と同じく本府(本省)のほか外局を擁するが、前回触れた大臣庁(防衛庁)・大臣委員会(国家公安委員会)を持つのは内閣府だけ(他に外局として金融庁があるほか、防衛庁に置かれる庁として防衛施設庁がある)。かつて総理府がそうだったように、内閣総理大臣をその長とするが故の特色と言えよう。この内閣総理大臣を内閣官房長官が番頭として支えるほか、特命担当大臣(内閣の重要政策に関して各省等の施策の統一を図るため内閣総理大臣が特に必要とする場合に国务大臣をもって充てられる職で、金融担当と沖縄及び北方対策担当は必置とされ、さらに、経済財政政策担当・規制改革担当などが置かれている。政策調整を図るため、各省大臣等に対し説明を求め・勧告を行うといった権限を持つ)も配され、「内閣府を歩けば大臣に当たる」(!?)のも他省との大きな違いだ。さらに、本府にも外局にも属さない特異なものとして、宮内庁が置かれている点も、内閣府の特徴と言え言えるだろう。

本府は、大臣官房のほか局(賞勲局・男女共同参画局・国民生活局・沖縄振興局の四つ)、調査審議等のための合議制の機関である「審議会等」(国民生活審議会・経済戦略会議・原子力委員会・情報公開審査会など)、試験研究・文教研修・医療更生・矯正収容等のための機関を総称する「施設等機関」に当たるものとして、経済社会総合研究所(130人規模の内閣府シンクタンク)および迎賓館、出先機関としての「地方支分部局」(沖縄総合事務局)や、これらのいずれの類型にも属さない「特別の機関」(北方対策本部・金融危機対応会議など)から成る点では、基本的に各省の編成スタイルと異ならない。違うのは、前述の四つの「重要政策に関する会議」(内閣総理大臣または内閣官房長官を長とし、関係大臣のほか一定割合以上の民間有識者等をメンバーとする内閣総理大臣のリーダーシップ支援組織)が設けられていること、そしてさらに挙げるとすれば、いわゆる局長級分掌職(官房・局に属しない(企画立案)事務を能率的に遂行するために局(長)と同レベルに置かれるポスト)を必ず設けるものとされ、しかもそれが「政策統括官」として七人(経済財政担当三人のほか、科学技術・防災・沖縄・総合企画調整(青少年健全育成や高齢社会対策等)担当各一人)もいることである。これらは、基本的に、(男女共同参画会議を除く)重要政策に関する会議の事務局的作用を含め、内閣補助事務を担当する事務方のリーダー役と言える。

要するに、一般の省と比べて内閣府の組織的特色と思われる点は、基本的に、内閣府が内閣の(重要政策に関する事務を助ける)補助機関として設けられたことに拠るのだが、

また、今次の省庁再編の結果、内閣総理大臣を長とする府・省が内閣府だけになったことも影響しているようである。

### 3 「総理」の府から「内閣」の府へ

内閣府の母体となったのは、基本的に、本府関係では、総理府本府（大臣官房・賞勲局）および経済企画庁・沖縄開発庁・国土庁の一部（防災局）・総務庁の一部（交通安全対策室等）・科学技術庁の一部（原子力局政策課等）、外局関係では、国家公安委員会・防衛庁（および防衛施設庁）・金融再生委員会（および金融庁）である。これらの外局たる庁・委員会は、いずれも、総理府に置かれ国務大臣をもってその長に充てることとされていた。大ざっぱに言えば、「総理」の府が「内閣」の府に生まれ変わったようなものだ。

明治憲法時代の内閣は、基本的に、天皇を輔弼し、政務を処理するため国務各大臣が集う協議体で、内閣総理大臣は、他の国務大臣と同格（同輩中の首席）だった。内閣総理大臣をもって「主任大臣」に充てることとした省はなく、各省大臣と同様の「行政大臣としての立場における内閣総理大臣も、単に、内閣と称された」（『内閣制度百年史・上巻』）。ただ、後者の意味での「内閣」の部局（古くは一九〇六年設置の馬政局、比較的新しいところでは一九四〇年設置の情報局など）は、通例「内閣総理大臣ノ管理ニ属」するものとされ、前者の意味での内閣所属部局（一九二四年設置の内閣官房〔それ以前は内閣書記官室〕・恩給局・法制局など）が「内閣」に「属」（ないし「隸」）することとされた点で、区別がなかったわけではない。一般に、明治憲法時代の内閣は、各大臣単独輔弼責任制・閣僚平等主義や統帥権の独立・軍部大臣（現役）武官制等々によって割拠的性格の強いものであったとされるが、特に戦時下の昭和一〇年代を中心に、内閣総理大臣の統制力強化の一環として補佐機構の拡充が試みられたこともあった（著名なものとして、昭和一二年設置の企画院）。

これに対し、戦後における「内閣補佐機構」の展開は、単純化すると、内閣総理大臣を「主任の大臣」とする総理府（それ以前は総理庁）とりわけその外局の強化充実、および、内閣に置かれる補助部局（内閣官房・内閣法制局等）の整備充実という二つの流れで捉えられる。内閣官房は、一九五七年までは名ばかりで組織としての実態を持たなかったが、同年に総理府との機構分離が行われて以降、官房を構成する各室が徐々に増強されていく。他方、総理府設置後には、「総合調整」機能を担う大臣庁が、経済企画庁（一九五五年）・科学技術庁（一九五六年）・環境庁（一九七一年）・国土庁（一九七四年）・総務庁（一九八四年）と新設・再編されてきた。

実は、「内閣府」構想は、第一次臨時行政調査会『行政改革に関する意見』（一九六四年）にも盛り込まれていた。総理府が各省並びであるため、外局を含めて「実質的に果たそうとしている内閣の総合調整の補佐機関としての地位があいまいになっている」とし、内閣官房・内閣法制局をも含む《大内閣府》を創出しようとするものだった。今次の内閣府は、従来の内閣補佐機構充実の二つの流れの延長線上にあって、内閣官房のいわば弟分として設けられ、総合（組織）管理機能を担ってきた総務庁（総務省へ）とも泣き別れ（？）となったが、かつての構想が「夢物語り」でないことを示した、とも言えようか。

### 4 各省並びの内閣府―「二重の性格」

内閣府のホームページ (<http://www.cao.go.jp/>) を開くと、その「全体像」を紹介する欄で、「内閣府の担う事務のコンセプト」と題し、多岐にわたる事務を大きく四分野に整

理して示している。(1)国家運営の基本に関わる重要課題への対応(経済財政政策・科学技術政策)、(2)二一世紀社会の在り方・国民生活に深く関わる重要課題への対応(男女共同参画社会の形成・青少年の健全育成・高齢社会対策・防災・原子力安全対策など)、(3)国として行うべき事務等で内閣総理大臣が直接管理することがふさわしい事務の遂行(栄典・公式制度・政府広報)、そして(4)特別の課題として内閣総理大臣が直接担当する事務の遂行(沖縄および北方対策・国際平和協力業務など)である。(1)(2)は、前に触れた「内閣補助事務」に該当する感じだが、(3)(4)は、そうとは言えないようだ。内閣総理大臣の直接管理・担当という点が強調されているからである。

話はやや専門的になるが、法令の規定をながめていると、内閣府設置法「第四条第三項に規定する事務をつかさどる機関たる内閣府」という一見奇妙な条文(地方自治法二四五条、行政機関が行う政策の評価に関する法律二条一項一号)に出くわすことがある。これは、内閣府設置法四条に掲げられた内閣府の所掌事務のうち、一項・二項の事務と三項の事務とでは、性格が異なることを示唆している。前者は「内閣の事務を助ける」ために行われるもので、「行政各部の施策の統一を図るために必要となる」企画・立案・総合調整に関する事務だが、後者は、各省並みの(行政各部としての)事務(各省大臣と同様に、内閣総理大臣が主任の大臣として「分担管理する」事務＝同法六条二項)というわけである。行政の体質改善を図るものとして中央省庁等改革の「売り」ともなっている政策評価について見ると、「内閣府は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価」するものとされ(同法五条二項)、この点では「各府省」(総務省設置法四条一六号・一七号)というように各省と同列に扱われている。

内閣府は、「両生類」であるとか、「二足の草鞋」を履いている(田中一昭＝岡田彰『中央省庁改革』)と言われる。担当する事務の性質によって、内閣の側に立ったり、各省並びになったりするからだ。しかも、沖縄・北方対策関係のように、両者にまたがっている分野も少なくなく、事務の区分けも一筋縄では行かない。防災を例にとると、「基本的な施策に関する事項」は前者だが、防災に関する施策の推進や組織の設置・運営および防災計画に関することなどは後者に属するものとされている。「分かりにくい組織」であることは確かだが、「内閣府の二重性格」をしっかりと押さえておくことが、内閣府理解の第一歩と言えよう。

#### 5 こわもての内閣府—警察・国防・金融監督

各省並びという点から言えば、内閣府の三外局が所掌する事務は、まさに内閣総理大臣が主任の大臣として分担管理する(内閣府設置法四条三項の)事務に当たる。国の治安確保(国家公安委員会)・防衛を通じた国の安全確保(防衛庁)・金融の適切な機能確保(金融庁)が目的だ。金融庁の仕事も、銀行・保険・証券業者等に対する検査・監督が重要な位置を占めているから、これらは総じて、内閣府の持つ「こわもて」の顔を代表するものと言えよう。

このうち、一番新しいのは、金融庁。一九九一年に発覚したいわゆる「証券不祥事」(金融機関等大口顧客に対する損失補填問題など)に端を発し、翌年、大蔵省改革が行われ、証券取引等監視委員会および大臣官房検査部が設けられて銀行局・証券局等からの検査・監督部門の切り離しがなされて以降、わが国の金融関連行政機構は、再編期を迎えることになる。いわゆる「財政と金融の分離」問題だ。一九九八年六月に民間金融機関の検査・

監督等を行う金融監督庁が総理府の外局として新設されたが、同年一二月には金融再生法に基づく金融破綻処理を所管する金融再生委員会が総理府外局として置かれることになり、金融監督庁はその傘下に入った。しかし、この段階までは、金融制度の企画・立案権限は、なお大蔵省（金融企画局）の手中にあった。大蔵省は「追いつめられた」（真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』）ものの、なおしぶとさを見せた。時期は前後するが、財・金分離問題は、行政改革会議の手に余る政治決着事項となり、その『最終報告』では、財務省について「金融破綻処理制度ないし金融危機管理に関する企画立案については今後検討」とされた。結局、右の点に関する企画立案機能は、「健全な財政の確保、国庫の適正な管理」といった財務省（旧大蔵省）の任務遂行に関わる限りにおいて同省に存置されたのである（財務省設置法四条五五号）。一方、二〇〇〇年七月には、省庁再編を前倒しする形で、金融監督庁を拡充改組した金融庁が発足し、基本的に、それまで大蔵省金融企画局が担当していた金融制度の企画立案事務をも所掌することとなった。ただ、金融破綻処理・危機管理関係は、なお金融再生委員会の領分だったが、二〇〇一年一月の中央省庁再編時に同委員会が廃止され、それも金融庁の所管となった。いずれにせよ、この金融庁といい、予算編成の基本方針を審議する経済財政諮問会議といい、内閣府と財務省（旧大蔵省）とは、因縁浅からぬものがあるようだ。

国家公安委員会・警察庁・都道府県警察という今日の警察制度および防衛庁・自衛隊体制は、いずれも「乱闘国会」で知られる第一九回国会で生み出され、一九五四年七月に発足した。敗戦以前の軍事組織（陸軍参謀本部・陸軍省・海軍軍令部・海軍省など）および警察組織（内務省警保局・警視庁・府県警察部）が、GHQ支配下における武装解除・非軍事化と警察の民主化・分権化措置によって改廃（前者は一九四五年中に廃止、内務省解体は一九四七年末）されて後、ようやく、この分野における戦後の新体制が本格的に整えられることとなった。そこに至るまで、前者は、「総理府の機関」たる警察予備隊の創設（一九五〇年）を経て、保安庁（総理府外局）と保安隊・警備隊（一九五二年発足）への拡充という歩みを辿り、後者は、一九四七年一二月公布・翌年七月に施行された（旧）警察法に基づき、警察のポピュラーコントロールを意図する公安委員会制度の下で（国家公安委員会は総理庁・総理府外局）、市町村自治体警察とそれを補う国家地方警察との「二本建」体制を採用していた。

警察組織も防衛庁・自衛隊組織も、今次における中央省庁再編の直撃をあまり受けなかった。「海上保安、麻薬取締に関する機能」をも国家公安委員会に統合する（治安・保安機構の一元化）案が示された（行政改革会議『中間報告』）ほか、防衛庁の省昇格問題も燻り続けたが、いずれもボツになった。ただ、防衛庁本庁の内部部局が一局減となったことに加え、装備品や役務などの調達にあたる調達実施本部（調本）が管理局原価計算部と契約本部とに分離され、さらに調達の公正・透明性向上のため防衛調達審議会が新設された。が、この調達制度・機構改革は、基本的に、一九九八年九月に調本元幹部が背任容疑で逮捕され防衛庁に強制捜査が及ぶに至って表面化した防衛調達問題への対応策の一環といふべきものである。そして、この点では、二〇〇〇年一二月に公布された警察法改正（公安委員会の管理機能の充実強化・警察署の事務処理に民意を反映させるための警察署協議会の設置など）も同類。これも、一九九九年九月以降相次いで発覚・発生した警察不祥事（警察官による多数の職務関連犯罪とその隠蔽が行われた神奈川県警事件等々）に端を発



しているからだ。同じ「改革」でも、「不祥事行革」はいただけない。

#### 6 内閣府の注目点

内閣府は複雑・多彩な組織で、その所掌事務も多岐にわたる。本府の仕事だけをとっても、IT等戦略的政策課題の一体的推進による経済再生への取組み、景気監視・情報収集・情報提供体制の強化、原子力に対する国民の信頼確保、仕事と子育ての両立支援、対女性暴力への取組み強化、新時代（電子商取引の普及など）に対応した消費者政策の展開、東海地震対策の充実強化、普天間飛行場の移設・返還問題への取組みと新たな沖縄振興計画の検討、栄典制度のあり方の検討、新官邸の整備等々、多様なものが二〇〇一年度の重点施策にあげられている。だが、なんと言っても、内閣府の取り敢えずの勝負どころは、その「目玉」である重要政策に関する会議、とくに経済財政諮問会議を十分に機能させ、その姿を国民に分かりやすく示すことであろう。同会議は、前回触れたように、本年六月、構造改革に関する「骨太の方針」を打ち出し、国債発行額三〇兆円以下を目標とする歳出全般にわたる聖域なき見直し、環境問題・少子高齢化・地方の個性あるまちづくり等七分野への重点配分など、「平成一四年度予算の基本的考え方」を提示して、ひとまずその存在をアピールすることができた。しかし、本格的な予算編成に向けて、一〇～一一月ごろが正念場か。くれぐれも国民から「お目玉」をくろうことにならぬよう、願いたい。

#### 第4節 総務省

##### 1 「名は体を表す」か

一〇ある省の中で第一位に置かれているのが、総務省。官民を問わず、大抵の場合、総務関係が組織の筆頭部局（省庁の局・部レベルでは、通常、官房がこれに匹敵）となる例に習ったものか。なるほど「他の行政機関の所掌に属しない事務」というオープンな所掌事務規定を持つ点では総務的とも言えようが、問題は、それ以外の具体的な中身。「総務」とは、「会社・団体で、全体の事務を統べつかさどること」（『広辞苑』）だが、総務省の仕事がこれに当てはまるかという、首を傾げざるを得ない点があるからだ。

総務省本省の内部部局は、大臣官房のほか一〇局と三つの局長級分掌職（二政策統括官および郵政公社統括官）という陣容。局で見ると、人事・恩給局および行政管理局・行政評価局・統計局が旧総務庁系、自治行政局・自治財政局・自治税務局が旧自治省系（ただし、旧国土庁地方振興局の事務をも一部担任）、情報通信政策局・総合通信基盤局・郵政企画管理局が旧郵政省系という色分けになる。これに、外局として、郵政事業庁（職員二九万七千人をかかえる郵政現業部門）と消防庁（旧自治省外局）、さらに、「事業者間の公正かつ自由な競争の促進」を任務とする公正取引委員会および「公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決」等を図る公害等調整委員会（いずれも旧総理府の外局で、前者はいわゆる独占禁止法に基づき一九四七年設置、後者は土地調整委員会〔一九五一年設置〕と中央公害審査委員会〔一九七〇年設置〕とを統合して一九七二年に誕生）が加わる。その独立性とも関係してか、省議（省の最高会議）のメンバーにもなっていない二委員会の事務を除くと、総務省の事務は、概略、①「行政の基本的な制度」（行政組織・定員、公務員制度、政策評価、行政評価・監視、情報公開制度、統計行政など）の管理・運営、②自治体財源の保障・調整と地方公務員制度・消防制度を含む地方自治制度の企画・立案・推進など、③郵政事業（郵便・郵便貯金・簡易保険）および電気通信・放送行政、という旧三省

庁に対応する三分野に大別される。なるほど、①は基本的に各省に横断的に関わる総務的な仕事だが、他の二つはどうか。かろうじて②について、自治体全体にわたる制度を扱い、自治体の仕事との係わりで全省庁に関係すると言える程度。結局、「総務省」という名前より、その英語名である Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunicationsの方が、同省の「体」を良く表していることになるだろう。

## 2 二つの「改革構想」とその結末

行政改革会議の『中間報告』（一九九七年九月）は、「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の一環として、『内閣官房』及び『内閣府』（仮称）とともに、『総務省』（仮称）を設置する」とし、「人事・組織管理等の行政管理事務」や「行政監察事務等」のほか、「地方行政・選挙、地方税財政事務」を総務省本省で担当する一方、外局として、郵便事業等を所管する「郵政事業庁」および通信・放送行政を担当する「通信放送委員会」を設置し、「情報通信産業の振興に係る事務」を「産業省の所管」とする案を提示していた。旧総務庁と自治省とを統合した総務省（本省）を、内閣官房・内閣府とワン・セットで考える総務省＝内閣（総理大臣）支援部隊構想、および、郵便を除く郵政事業の民営化と電気通信・放送行政の分離再編をねらいとする郵政省解体構想だ。

右の内閣（総理大臣）支援部隊構想の文脈で見ると、総務省を省中第一位に置くことにも合点がいく。しかし、この構想自体は同会議『最終報告』（同年一二月）で維持されたものの、総務省設置法の段階になると、同省の任務規定（三条）の中に、「行政の基本的な制度の管理及び運営を通じた行政の総合的かつ効率的な実施の確保」という表現で名残をとどめるだけとなった。これは、基本的に「行政機関の機構、定員及び運営」に関し、「政府全体を通ずる総合的な調整機能を発揮」して行政改革を「継続的かつ強力に推進していく」（一九九九年四月中央省庁等改革推進本部決定『中央省庁等改革の推進に関する方針』）といった意味であるから、トーン・ダウンは否めない。

では、郵政省解体構想の方はどうか。民業圧迫への懸念、特殊法人とその財政的基盤である財政投融资制度（郵貯・簡保資金がその有力な原資となっていた）の改革、情報・通信・放送分野における規制と振興の分離および振興の一元化政策、主にこれらの視点が構想の基底にあったと思われるが、周知のように、行革会議『最終報告』に至る過程で郵政一家（族）の巻き返しにあい、頓挫した。これによって、総務省は旧郵政省の組織全体を抱え込むことになり、内閣（総理大臣）支援部隊構想につながり得る「総務」的性格を、一層曖昧にすることになった。

## 3 旧三省庁の系譜

総務省の主力をなす旧自治・郵政・総務三省庁の系譜も、三者三様である。設置は、郵政省（一九四九年）・自治省（一九六〇年）・総務庁（一九八四年）の順だ。

総務庁は、縦割り行政の弊害克服のため、人事・組織管理機能等の統合により総合調整機能を強化しようとする（第二次）臨時行政調査会（一九八一～八三年）の「総管理庁」構想に端を発し（なお、第一次の臨時行政調査会〔一九六二～六四年〕もこれに類似する「総務庁」を大「内閣府」に置く構想を提案）、行政管理庁（一九四八年設置）と総理府本府の人事局・恩給局・統計局・青少年対策本部等との統合再編によって誕生した。恩給・統計のほか青少年対策・北方対策等々をも含んで「総合管理」に純化できなかった。今次の再編では、（地域改善対策等を除く）諸対策関係が内閣府に行き、「総合管理」部分

は総務省へという巡り合わせとなった。後者の系譜に属する行政管理庁の設置は、元来、強力な専門的行政管理機関の必要性を説いたGHQの勧告（一九四八年一月）に拠るところが大きかったが、今日に至るまでこの時の宿題が持ち越されている、と言えようか。

自治省は、今次の再編まで、最も若くて小粒（総理府本府と並んで最小クラス）な省だった。しかし、同省関係者の手になると思われる『地方自治総合年表』（現代地方自治全集）の「自治省発足」の項を見ると、「内務省解体以来、一三年六か月ぶりであった」とある。「内政に関する総務省的存在」（大霞会編『内務省史』第一巻）だった内務省の嫡流意識が表出していると言えよう。地方行政制度の発展に即応して内部部局の整備を図り（明治一八＝一八八五年県治局の設置・明治三一年地方局へ）、地方官の人事を含む「地方行政」の「総括」役を果たした内務省の解体後、旧地方局行政課が総理府の一課となる（官房自治課）ような時代を経て、概略、地方自治庁（一九四九年）・自治庁（一九五二年）から自治省への昇格を果たしたのだ。

郵政省の前身は、逓信省（第二次、一九四六年設置）。途中、内閣総理大臣管理下の通信院（一九四五年）・運輸通信省の外局たる通信院（一九四三年）の時代を挟んで、明治一八年の内閣制度発足時に存在した同名の省（郵便マークもその頭文字テに由来）に遡る伝統を誇る。さらにルーツをたどると、駅逓寮（大蔵省から明治七年移管）・駅逓局（明治一〇年）の時代に内務省に属したこともある。今次の省庁再編論議において、運輸・郵政両省統合案が両省サイドから出される一幕もあったが、往時の逓信省が運輸行政をも所管していたことに加え、わずか一年半の運輸通信省時代の縁も預かっているようだ。

#### 4 トライアングルの響きは

三省庁統合を活かした総務省の課題として、自治体業務の一部（戸籍謄本や住民票の写し等の交付申請受付・引き渡し）を郵便局が取り扱う（ワンストップ・サービス）などの自治体・郵便局ネットワーク作り、自治体をも含めた電子政府化による総合行政ネットワークの構築、国・自治体を通じた行政改革の推進といったテーマがあげられている。トライアングルがハーモニーを奏でられるか、見所だ。もっとも、従来、地方自治（制度）の管理者であると同時に代弁者として「霞が関野党」の立場にもあったと言われる旧自治省の総務省化により、同省が自治体への管理者的色彩を強めるのではないかという危惧も聞こえる。競争政策の阻害要因ともなり得る旧郵政省と一つ屋根の下に居る公正取引委員会も、居心地は良くないようだ。郵政事業庁は、二〇〇三年中に「国営の新たな（郵政）公社」に移行することになっており、昨今の民営化論ともからんで、郵政事業部門の位置付け自体流動的。総務省は、不安定要素を抱えながら、統合のメリットを活かすという困難な課題を背負っている。

### 第5節 法務省

#### 1 法の支配（法治主義）の支え役

法務省というと、とかく、「地味」とか「お堅い」といったイメージを持たれがちのようだ。省庁再編前の法務省設置法（二条）に定められていたように、検察（犯罪の捜査と公訴の提起追行）、矯正（行刑）、恩赦・更生保護（犯罪者等の社会復帰をはかる行政）、国の利害に関係のある争訟（訟務）、国籍・戸籍・登記・供託（民事行政）、人権擁護、出入国管理・難民認定・外国人登録（入管行政）、破壊的団体の規制（公安調査等）など

と仕事が並べられれば無理もないし、そのようなイメージにひるむ必要もなかろう。もっとも、新しい設置法では、行政改革会議『最終報告』および中央省庁等改革基本法の規定（別表第二）を受け、同省の「任務」（目的）として、「基本法制」の維持整備・法秩序の維持・国民の権利擁護・国の利害に係る争訟の統一的かつ適正な処理・出入国の公正管理が明記された（三条）。「基本法」とは、社会の基本ルールとしての民事法（民法・商法・民事訴訟法等）・刑事法（刑法・刑事訴訟法等）のことで、それら民・刑事法制の企画・立案といった（創造的な）仕事も法務省の重要な役割となっている。民事行政関係法（不動産登記法等）など自ら運用する法令ももちろん所管しているが、民事法や裁判所・裁判官・弁護士等の司法制度に関する法のように、いわば「他人様の法」を担当するところに他省には見られない特色がある。この意味でも、法務省は、法の支配（法治主義）を縁の下で支える役回りを果たしていると言えよう。

## 2 翻弄される訟務？

法務省は、今次の省庁再編の波をほとんどかぶらなかったが、無傷だったわけではない。一〇府省と防衛庁（大臣庁）における官房・局の総数を再編直前の一二七から九六に、全省庁の課・室の総数を一一六六から九九五に減らす「スリム化」策の一環として、法務省でも、本省の局数が七から六（民事・刑事・矯正・保護・人権擁護・入国管理の各局）に、また課の数も三九から三四に削減された。消えた局は、五〇余名から成る訟務局だ。国（行政官庁）を当事者とする民事・行政関係訴訟をはじめとする国の利害に係る訴訟の統一的・一元的処理をはかるこの「訟務」は、「国の利害に係る訴訟についての法務総裁の権限等に関する法律」の施行（一九四八年二月）と発足の時を同じくする法務庁（司法省と法制局の後継で、その長が「法律問題に関する政府の最高顧問」たる法務総裁）の民事・税務・行政三訟務局以来のもので、戦前の各省庁ごとの訴訟処理体制を変革するものだった。ところが、法務府（四九年六月～五二年七月）時代の二訟務局（民事・行政）体制を経て、法務省訟務局（五二年八月以降）となった後の六八年、「行政機構の簡素化」実現のための「ショック療法」として断行された「一省庁一局削減措置」のあおりを受けて官房訟務部に格下げされた。それが、七六年、訟務の重要性が益々高まる中で再び訟務局に振り返ったのに、今次の再編で、それまでの五課から四課（訟務企画・民事訟務・行政訟務・租税訟務）プラス財産訟務管理官の体制に変わり、大臣官房に移されることとなった。法務省五大任務のひとつとされながら、またしても内部部局一律削減策の「犠牲」になったわけだが、局長級審議官が訟務総括審議官とされた点を含め、訟務部門の実勢は不変のようでもある。

## 3 司法省の時代

法務省のルーツは、司法省。明治四（一八七一）年七月、刑部省跡に置かれた司法省は、明治二年設置の刑部省（刑事司法）・弾正台（公安警察・検察）の事務を引き継ぐものとされたが、「掌総判執法申律折獄断訟捕亡」をもって司法卿の職務とした（明治四年太政官達三四二号）点からも窺えるように、刑の執行を含む法秩序の維持・徹底や犯人の逮捕・刑事裁判と共に民事の裁判（それ以前は民部省の所管）をも担当するもので、まさに、「司法」の省だった。その後、行政部門からの裁判部門の分離が進められ（明治八年の大審院等の創設など）、明治二三年、明治憲法の発効直前に施行された裁判所構成法によって大審院・控訴院・地方裁判所・区裁判所から成る戦前の司法体制が整えられた後も、司



法大臣は「各裁判所及検事局ヲ監督」し「司法行政事務ヲ管理ス」（明治二六年司法省官制一条）とされた。登記は区裁判所の事務であり、市町村の戸籍事務も区裁判所（判事）が監督に当たる（明治三十一年に内務省から移管）という具合で、裁判所の方も行政部門の色彩を残していた。司法省廃止（一九四八年二月）時点での内部部局は、大臣官房のほか民事・刑事・行刑の三局で、法務省でも中心的位置を占める伝統ある局だが、行刑局（今日の矯正局）は明治三十三年に内務省から移管された監獄局に由来する。ちなみに、内務省からは、その廃止（一九四七年末）に伴って国籍事務も移された。

司法省時代の末期になると、日本国憲法およびそれと同時（四七年五月三日）に施行された裁判所法により最高裁判所を頂点とする司法の独立が果たされ、「司法行政事務」および「司法行政の監督権」も最高裁・高裁・地裁・家裁・簡裁の各裁判所（ないし裁判官）の権限に属することとなった。同時に、それまで裁判所ごとに「附置」されていた検事局が裁判所から分離され、最高検察庁・高等検察庁・地方検察庁・区検察庁という今日の検察体制が検察庁法（これも日本国憲法と同時施行）によって整えられた。

#### 4 法務と検察

検察庁は、司法試験管理委員会（四九年設置）および公安審査委員会・公安調査庁（破壊活動防止法に定める事務を遂行するため五二年に設置）のような法務省の外局ではなく、国家行政組織法八条の三の「特別の機関」に当たる（その旨、新たな法務省設置法により確認的に明記されることとなった＝一四条一項）。刑事事件についての捜査・起訴不起訴の決定・裁判執行の監督等の検察官の事務を「統括するところ」が検察庁であり、最高検（検事総長）を頂点とする前記のようなピラミッドを構成して一体性を保持しているが、法務の一部であることに変わりなく、法務大臣には検察官に対する一般的な指揮監督権が認められている（ただし、個別事件については検事総長のみを指揮）。そのため、法務本省側で検察庁の組織・運営の企画・立案や検察事務の能率化を含む「検察に関すること」を担当しているのが刑事局。その局長だけでなく課長も、検事によって占められている。実は、官房や他の局もその点は似たり寄ったり。これを支えているのが、「当分の間、特に必要があるときは、法務省の職員（検察庁の職員を除く。）のうち、一三三人は、検事をもってこれに充てることができる」（法務省設置法附則四項）とする、いわゆる「充て職検事」の規定である。検察庁側でも、検事総長・次長検事（最高検）・検事長（高検）は（天皇の認証を要する）認証官（任命は内閣）で格が高い。「検察優位」とも言われる「法務」の構造は、「当分の間」続きそうだ。

#### 5 脚光を浴びる法務省

刑務所・少年院等の矯正施設や出先機関である（地方）法務局勤務をも含め総勢五万人を超える職員（うち検察庁に一万一千人余）のほか、約五万人の保護司（実社会で犯罪・非行者の指導・援助等に尽力）・約一万四千人の人権擁護委員などの「法務ファミリー」を擁する法務省であるが、今、注目を浴びて正念場のときを迎えている。戦後の法務を特徴づける人権擁護分野での新たな取り組み（二〇〇一年五月に人権擁護推進審議会答申「人権救済制度のあり方について」が出される）や「経済構造改革」に対応する民・商法分野での法改正もさることながら、何と言っても、「司法制度改革」が求められているからである。行革会議『最終報告』も、「行政の不透明な事前規制を廃して事後監視・救済型社会への転換を図り」国際社会の信頼を得るためにも「司法の人的及び制度的基盤の整備」



が急務とし、法務省に「司法制度改革への支援」を要請していた。九九年七月、内閣に司法制度改革審議会が設置され、約二年間にわたる密度の濃い検討を経て、二〇〇一年六月一二日「意見書・二一世紀の日本を支える司法制度」がまとめられた。これを受けて、改革の総合的・集中的推進のための理念・基本方針や陣立てを示す「司法制度改革推進法」が国会に提出されている（執筆時点では、参院法務委員会で審議中）。国民に利用しやすく・分かりやすく・頼りがいのある司法、質量ともに豊かなプロフェッションとしての法曹の確保、国民の司法参加が改革の柱だ。その実現に向け、これまで「基本法制」や司法制度の企画立案を手掛けてきた法務省の力量が改めて問われていることは、疑いない。

## 第6節 外務省

### 1 外務省「激震」？

二〇〇一年一月三〇日、外務省は、公金を裏金として管理・流用してきた「プール金問題」について内部調査結果の「最終発表」を行い、領事二人の免職を含む計三二八人の「処分」を決定した。同年における「外務省不祥事」の「処分者」は総計約四〇〇人と報じられている（朝日一二月一日朝刊）。まさに、「そして誰も居なくなりそな外務省」（九月一三日朝日川柳・林茂夫氏）の気分にさせられる。

しかし、いわゆる中央省庁再編にあたり、「激震」（読売新聞社会部『外務省激震』）どころか、外務省ほど影響を蒙らなかった省はなかろう。同じく統廃合も省名変更もなかった法務・農水両省でさえ一局減となったのに、外務省に関しては、大臣官房と一〇局三部体制は不変（再編後の名称で言うと、総合外交政策・アジア大洋州・北米・中南米・欧州・中東アフリカ・経済・経済協力・条約・国際情報の各局および文化交流・領事移住・国際社会協力の各部）、再編前に五四あった課も五三課と一官（国際報道課が国際報道官へ）の編成になった程度で実質的には現状維持に等しい。二〇〇〇年度末で本省に二〇六五人、実（館）数で一八七を数える在外公館（「特別の機関」で、現在は、大使館・総領事館・政府代表部がある）に三二二四人という、米国はもとより英独仏の外交主管省と比較してもはるかに少ない定員配置の省にスリム化を求めるのは酷だが、時期が時期だけに、外務省の「特別扱い」が目立つ結果となったことは否めない。

もっとも、八課で名称変更があり、そのうち二一世紀らしいネーミングの地球環境課は、旧地球規模問題課の所管事項のうち人口問題等を他課に譲り「地球環境」に専念することになった。さらに、旧アジア局をアジア大洋州局に変え、従来「欧亜局」にあった大洋州課（オーストラリアなどのオセアニア地域担当）をこれに移管すると共に、欧亜局を新たに欧州局とした。事項別担当の機能局（政府開発援助〔ODA〕を所管する経済協力局〔一九六二年設置〕など）に対し、地域別担当の地域局については、よりきめ細やかな地域政策対応等の観点から細分化を求める意見が行政改革会議でも出されていた。局増が望めない状況の下、従来、英連邦つながりでヨーロッパ担当局に置かれてきた大洋州担当課が、ようやく落ち着くべきところに落ち着いた（なお、中近東アフリカ局も中東アフリカ局になったが、こちらは名称変更だけ）。

### 2 「第一等」の省

外務省の創建は、明治二（一八六九）年の職員令による。その長である外務卿の職掌は「掌総判外国交際、監督貿易」とされ、外務省は、そのスタート時から、いわば政治外交

・経済外交（通商）の両者を所管した。明治維新後の新政府にとって、自らの国内的権力基盤を確立するためにも外国の認知が必要であったから、外交が重視されたことは言うまでもない。立省後直ちに定められた「外務省規則」は、「外国交際ハ我皇州之興廃ニ関係スル至大至重之事件」との書き出しで始まる。明治四年からの太政官職制の下、明治五年三月、それまで省中第一位にあった神祇省（天神と地祇の祭祀と行政を所管）が教部省（宣教等を所掌）に改組されて後、外務省は「諸省の第一等に列せられ」（外務省百年史編纂委員会『外務省の百年』上巻）、この省序列は、一九五二年に法務省が諸省の先頭に置かれる（本連載第一回目を参照）まで続いた。

一八八五（明治一八）年末の内閣制度発足後、大臣官房のほか、総務・通商・取調・翻訳・記録・会計の六局体制（翌年初に制定の「各省官制」による）でスタートした外務省は、大臣官房プラス政務・戦時経済・条約・調査の四局体制をもって敗戦を迎えた。この間、本省の局編成が最もシンプルになったのは、一八九三年から一九一九年までの政務局（外交事務）・通商局（通商航海移民事務）二局時代である（ただし、一九一一年から三年間「法律事項ニ関する涉外事務ヲ掌ル」取調局が復活）。政務局は、「外務省の実勢力」（前掲『外務省の百年』上巻）とも言われたが、第一次世界大戦後の外交事務の膨張と機構改革要求の中で、亜細亜局・欧米局に分離され（一九二〇年）地域局のルーツとなった（なお、その前年に取調局を淵源とする条約局新設）。

一方、外務省の代名詞とも言える外交官（外交〔使節〕団として外国に派遣され〔てい〕る者）については、一八九三（明治二六）年に「外交官及領事官試験規則」が制定され、それまでの華族中心の登用が二〇歳以上の男子を対象とする試験選抜に切り替えられて広く人を得る途が開かれた。

### 3 外交の「一元化」と多元化

第二次大戦終結後、GHQ の管理下に置かれ、旧「外地」の在留邦人関係事務（管理局の設置）や GHQ との連絡事務（終戦連絡事務局〔外局、一九四五～四八年〕・連絡局〔一九四九～五一年〕）に力を注がざるを得ない時期を経て、一九五〇年代に入ると、外務省の対外事務は飛躍的に増大する。一九五一年一二月、翌年の独立を控えて機構再編（アジア局・欧米局の復活など）を図った（新）外務省設置法は、「外交政策の企画立案及びその実施」を同省の「任務」の第一に掲げる。戦前、軍部を中心とする「軍事外交」や「外地行政」を主管する拓務省（一九二九～三二年）・大東亜省（一九三二～四五年）などとの「二元外交」に悩まされた外務省にとって、外交「一元化」のチャンスが訪れたかに見えた。

しかし、かつて外務省の二大事務のひとつであった「通商」を名に冠する通商産業省の誕生（一九四九年）に象徴されるように、他省も対外事務を増大させ、かえって外交すなわち「外国との交際」（広辞苑）を外務省の専売特許とするような状況は遠のいた（機構面から見ても、財務省国際局をはじめ、今やほとんどの省が国際部ないし国際〔関係〕課を持つ）。特に「国際協力」については、今次の省庁再編に当たり、「所掌事務に係る国際協力」が各省横並びで全省の所掌事務規定に明記された。「経済外交」は旧大蔵・通産・農水等に譲り「外務省は政治外交に徹すべき」との声もある（江田憲司『誰のせいで改革を失うのか』）。にもかかわらず、二〇〇一年にスタートした外務省の設置法は、行革会議のまとめを受けて、同省が「安全保障・対外経済関係・経済協力・国際交流」に係る

外交政策を広く担当するという方針を堅持し、多くの省が関わる政府開発援助については、外務省を調整役と明記した。「対外関係事務の総括省」としての機能をどのように果たしていくのか、外務省の存在意義が、益々問われることとなった。

#### 4 外務省は変わるか

外務省の機構改革という点で言えば、今回の中央省庁再編時よりも、一九九三年に行われた総合外交政策局（旧国際連合局を発展的に改組）および国際情報局（旧情報調査局を改組して情報・分析に特化させる）の設置の方が目立つ。これらは、「湾岸危機」時の経験をも踏まえ、時代に即応した外交実施体制の見直し等を求めた〔第三次〕臨時行政改革推進審議会の答申（一九九一年七月四日）に端を発する。

むしろ、今求められているのは、外務省の自己変革・外務省職員の意識改革（内なる改革）であろう。二〇〇一年六月、同省は「外務省改革要綱」を策定し、「国民のための外交・国民と共に歩む外交」のための具体的施策として、先ず、「省員の徹底した意識改革」を掲げた。また、「強力な外交のための人事体制改革」に向け、一定ポストへの省内公募制の導入・人事の硬直化と志気の停滞を防ぐための人事異動の定期化等・特定幹部等の意向に左右されない省全体を視野に入れた人事の実現・部下による上司評価制度の導入などを打ち出し、同年一二月には、その多くを具体化する方向での「外務省人事制度改革」方針を公表した。一定の利益集団と結び付きにくいため「応援団を持たない外務省」などとも言われるが、国民の信頼こそが外交の基盤であることを肝に銘じて、その「変身」ぶりを見せてもらいたいものである。

### 第7節 財務省

#### 1 「大蔵」省から「財務」省へ

二〇〇一年一月を期して行われた中央省庁再編で統合の対象とならなかったのに省の名前が変わったのは、大蔵省と通商産業省（経済産業省へ）だけだ。後者の場合、「通商」に替えて、よりウイングの広い「経済」が用いられただけに関係者はハッピーなようだが、大蔵省筋は「財務省」となることに最後まで抵抗した。

そもそも、行政改革会議『中間報告』（一九九七年九月三日）では暫定的ながら「大蔵省」とされ、その後の審議でも維持されていた。ところが、再編後の省名決定を一任された橋本会長（総理）が、大詰めになって「財務省」と決め、『最終報告』（同年一二月三日）および中央省庁等改革基本法（一九九八年六月一二日施行）では「財務省」となった。ただ、同法では、新省名の検討を続け別の名称とすることも妨げないとされ（付則二項）、本決まりとは言えなかった。同年七月にスタートした小渕内閣で「省庁名に関する懇談会」（いわゆる有識者懇談会・後藤田正晴座長）が設けられ、同年末に、「律令時代から続く由緒ある名称」の存続を答申。翌年一月四日の朝日新聞は『「一五〇〇年の伝統」に消えた『財務省』。『大蔵』の看板存続』と報じ、大蔵省を中心とする霞が関官僚連合の巻き返しが功を奏したかに見えた。しかし、橋本前首相がこれに強く反発、結局、小渕首相も「財務省」を選択し、一件落着となった。この「改称」は、多分に省庁再編の「象徴」とする点に狙いがあったようだ。

#### 2 前倒し再編

大蔵省の実質的な「改省」は、本連載第三回（本誌二〇〇一年一二月号）でも触れたよ

うに、「財政と金融の分離」問題をめぐる金融関連行政機構の再編として、ひと足先に行われた。一九九二年の証券取引等監視委員会新設と部の再編（同省内での企画立案・監督部門と検査部門の分離）に始まり、一九九八年の金融監督庁発足に伴う銀行局・証券局の廃止と金融企画局の設置（同省からの検査監督部門の切り離し）を経て、二〇〇〇年七月の金融庁発足による金融企画局の廃止（企画立案部門をも原則分離）に至る流れだ。一九六八年に大臣官房および主計・主税・関税・理財・証券・銀行・国際金融の七局体制となつて以来極めて安定した局編成を維持してきた大蔵省にとって「画期的な出来事」（川北隆雄『「財務省」で何が変わるか』）だったことは間違いない。もっとも、財・金の「完全分離」だけは何とか阻止。「健全財政の確保」など財務省の任務遂行の「観点から行う金融破綻処理制度及び金融危機管理に関する企画及び立案」が同省の所掌事務として残ることになり、旧金融企画局にあった四課のうち一課が「信用機構課」として大臣官房に存置された。そして、財務省への移行に際しては、新たに局レベルの再編を強いられることなく、官房プラス主計・主税・関税・理財・国際（一九九八年に国際金融局を改組・改称）の五局体制での船出となった（ただし、郵貯・年金積立金の預託廃止等の財政投融资制度改革に伴う理財局所属課の再編などにより、本省四八課のうち六課を削減）。他に財務省に属する機関としては、財政制度等審議会など四審議会、財務総合政策研究所などの施設等機関、地方支分部局である財務局・税関、特別の機関としての造幣局・印刷局（国営企業。前者は大蔵省創設時に造幣寮として存在し、後者は、一八六八年に紙幣局を改称して誕生したもので、一八九八年から一九四三年まで内閣に移管されていたものの、いずれも伝統を誇る組織だが、二〇〇三年中には独立行政法人へ移行することになっている）、そして後に触れる国税庁がある。

### 3 「大」大蔵省

大蔵省は、外務省と同期の桜で、明治二（一八六九）年の職員令に遡る。同令は、大蔵卿の職掌を「掌総判金穀出納。秩禄。造幣。營繕。用度等事」としていたが、戸籍・租税・郵便・鉱山・養老等を所掌する民部省との合併時代（同年八月から翌年七月まで。ただし、二省の名称は存置）、および、その廃止（一八七一年七月）後内務省が事務を開始する（一八七四年一月）までは、財政に加えて内務行政も担当し、「大」大蔵省の体をなした。その後、内務省が内政の中心となるにつれて財政・金融に専念、一八七五年の「大蔵省職制並事務章程」により「全国ノ理財」（＝経済）を「掌ル所」とされた。

むしろ「大」大蔵省の時代は、第二次大戦後にやってきたというべきか。ライバルの内務省が解体される（一九四七年末）中、ほぼ「無傷」（川北・前掲書）で占領期を乗り切り、高度成長期と共に国家「経済官庁」（大蔵省百年史編集室『大蔵省百年史』下巻）として大きな影響力を発揮するようになる。とくに、予算編成過程での「調整」権（財政法一八条一項）すなわち各省概算要求のヒアリング・査定権が、霞が関における大蔵省権力の源泉だ。それを掌握する主計局は、内閣制度発足直後（一八八六年）に設置されて以来の最古参・筆頭格の局。査定等を担当する課長級の主計官（現在一人）が置かれている（財務省組織令二二条）点にも特色がある。

### 4 三つの大蔵省改革論

これまで大蔵省の改革論議には、主に、三つの流れがあった。ひとつは、既述の財政・金融分離論であり、一九九〇年代の証券スキャンダルや財政資金投入を余儀なくさせた住



専問題など「大蔵省の不祥事」(真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』)に対する批判の中で、先に見たような「分離」が断行された。

ふたつ目は、いわゆる予算編成権の移管(ないし主計局分離)論。基本的に、憲法・法律に明記された内閣の予算「作成」権を実質化しようとするものと言えよう。GHQ 内部における「行政管理及び予算局」構想(川北・前掲書)、行政制度審議会「行政機構の全面的改革に関する答申」(一九五〇年)による「企画調整庁」構想(経済・財政の企画と総合調整を担当するものとして総理府に設置し、主計局等に移管)、臨時行政調査会(第一次)「行政改革に関する意見」(一九六四年)における内閣府・内閣補佐官(いずれも新設)中心の予算編成方針など、これまで様々な提案があった。今次の再編に当たり、内閣(総理大臣)機能の強化を目指して行われた内閣府・経済財政諮問会議の設置(本誌二〇〇一年一〇月号参照)は、この面での改革の試みと言えよう。

そして三つ目が、徴税権の分離論だ。税務を担当する主税局も主計局に劣らない伝統を誇る名門局だが、企画立案部門と徴税部門との関係が従来から問題になっていた。戦後改革の中で、一九四九年六月、内国税の賦課徴収を一手に握る国税庁が大蔵省の外局として設置された(今次の省庁再編でテーマとなった「企画立案と実施の分離」の先例)。その際に財務局から移管された国税局と税務署を出先機関として従えることになった国税庁は、今や、財務省全職員約七万九千人のうち七割以上を擁する巨大組織となった。とくに、税務調査権と(臨検・捜索を含む)査察権を持つために、「大蔵支配」(朝日新聞経済部『大蔵支配』)の一翼を担うものと言われている。行政改革会議では、税制の簡素化を含む国税・地方税の徴収一元化、徴税の中立性・公正性といった観点から、大蔵省から国税庁を分離する可能性が論じられたが、『最終報告』は、不透明な通達行政の縮減や幹部職員の内部登用促進などを指摘するにとどまり、改組論は不発に終わった。

## 5 財務省の課題

財務省設置法は、適正公平課税・適正な税関業務運営や国庫管理・通貨の信頼維持・外国為替の安定確保などを同省が達成すべき「任務」として列挙しているが、中でも「健全な財政の確保」をいの一に掲げている。国および地方公共団体を通じた長期債務(公債・借入金等)残高六六六兆円・対 GDP 比一三〇パーセント(二〇〇一年度末見込み)という数字に象徴される「持続不可能な財政構造」と所期の効果を発揮できない「歳出の質の低下」(二〇〇二年一月閣議決定「構造改革と経済財政の中期展望」)に、国民の不安は増すばかりだ。一九九八年一二月に「施行停止」を強いられた「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(前年一二月施行)の轍を踏むことなく、民間需要の低迷等によるデフレの進行といった困難な経済状況の中で、いかにして「健全財政」への道筋をつけていくか、財務省の真価が改めて問われている。

## 第8節 文部科学省

### 1 統合と「解体」

「文部科学省」というと、本省(庁)レベルで官房・六局(生涯学習・初等中等教育・教育助成・高等教育・学術国際・体育)を擁した旧文部省と官房・五局(科学技術政策・科学技術振興・研究開発・原子力・原子力安全)から編成されていた科学技術庁(大臣庁)とをほぼそのまま再編統合したような印象を与える。中央省庁等改革基本法では「教育科



学技術省」となっていたから、古めかしい「文部」を「教育」に置き換えたと見れば、その感を一層強くしよう。

ところが、文教族の巻き返しもあって「文部」名の維持に成功した「文部科学省」の本省機構は、大臣官房のほか生涯学習政策、初等中等教育、高等教育、科学技術・学術政策、研究振興、研究開発、スポーツ・青少年の七局プラス局長級の国際統括官（日本ユネスコ国内委員会事務局や国際交流担当）の体制となった。旧総務庁（青少年対策本部）が所管した青少年健全育成行政に関する事務（内閣府の総合企画調整担当政策統括官のもとに残される政府全体にわたる企画立案・総合調整等を除く）の移管に伴う「青少年」のタイトル付加を除くと、「原子力」を冠する局が見当たらないことにすぐ気づこう（旧教育助成局の事務は、初等中等教育局に吸収）。これまで、原子力利用の企画・立案・推進・研究助成等に当たってきた原子力局、および原子力安全行政を担ってきた原子力安全局は「解体」の憂き目に会うこととなった。とくに、原子力安全関係については、基本的にエネルギー利用関係か学術研究・科学技術関係（試験研究炉等）かという切り分けによって、大半の事務が新設の原子力安全・保安院（従来、実用発電炉等の規制のみを担当してきた旧通産省＝経済産業省の外局である資源エネルギー庁に置かれる「特別の機関」）に移管された（エネルギー利用関係原子力に関する安全規制の「一元化」）。また、旧総理府から内閣府に引き継がれると共に事務局体制を大幅に強化することになった原子力安全委員会（いわゆるダブルチェック機関）事務局にも、多くの職員が移った。

## 2 科学技術庁と原子力行政

科学技術庁の発足は、一九五六年五月。科学技術（当時とくに遅れをとっていた自然科学を急速に振興するためと大学の自由を保障するため〔時の法令二〇四号〕、人文科学のみに係るもの及び大学の研究は除外）行政の総合的推進を主たる任務として、総理府に置かれ（外局）、長官官房プラス企画調整・原子力・資源・調査普及の四局体制でスタートした。あえて戦前・戦中に同種の機関を求めるとすれば、「内閣総理大臣ノ管理」に属して科学技術に関する「各庁事務ノ調整統一」に当たった技術院（一九四二年設置・四五年九月廃止）を挙げることもできようが、これは戦時下に「科学技術ニ関スル国家総力ヲ総合發揮」するためのものだった。

むしろ、科学技術庁の特色は、当初から一貫して原子力部局を有した点にある。独立回復後の一九五五年前後から科学技術振興組織の整備が強く求められるようになったが、同年度予算に初めて原子力研究経費が議員修正で盛り込まれることになって論議を呼び、また米国からの濃縮ウラン受け入れ問題等も加わり、原子力行政機構のあり方も喫緊のテーマになった。政府は、行政審議会（第二次）の答申に沿って原子力行政ををも所管する「科学技術庁」一本建て構想に傾いたが、日本学術会議からの批判などもあって、結局、原子力委員会（総理府附属の審議機関）・原子力局（総理府の内部部局）を先行設置（五六年一月）。だが、科学技術行政機構新設の際には後者の吸収が予定されており、現に四ヶ月後にそうなった。七六年には原子力局から安全規制部門を分離して原子力安全局も設置され、同庁と原子力行政とは益々切っても切れなくなったかのように見えたのに、行政改革会議の審議過程では強い逆風に晒された。高速増殖炉もんじゅでのナトリウム漏れ事故（九五年）、東海村再処理工場での火災爆発事故（九七年）などでの「失態」がその原因だ。原子力安全課（科学技術・学術政策局）や原子力課（研究開発局）などが文部科学省に存

置されたものの、科学技術庁設置当初の「一本建て」構想からの転換となった。

### 3 文部省の歴史

文部省の創設は、廃藩置県と同月の一八七一（明治四）年旧暦七月で、それまで最高学府兼中央教育行政機関だった「大学」を廃して置かれた。すぐに近代的教育制度の導入に着手し、翌年公布された「学制」（大学・中学・小学の三段階からなる立身出世称揚の学校制度）では、「全国ノ学政ハ之ヲ文部一省ニ統フ」となっている。南校・東校・記録・受付の四掛から出発した同省は、「学制」にとって代わる自由主義的な色彩をもった「教育令」制定（一八七九年）の翌年三月には、官立学務・地方学務・会計・編輯・報告の五局と内記所の体制、内閣制度創設（一八八五年）の翌年森有礼文部大臣の下で小学校令等の諸学校令が公布された時は、同年制定の「各省官制」により大臣官房と総務・学務・編輯（教科書関係）・会計の四局を有した。その後、大臣官房および学徒動員・専門教育・国民教育・教学・科学の五局体制で終戦を迎えるまでの特徴としては、一八八七年以降今日に通ずる学務部門の複数局体制（専門ないし高等学務と普通学務の二局プラス時期により実業学務局）の確立などを挙げることできるが、何と言っても戦時体制の徹底ぶりが目立つ。学生生徒および社会教育団体への思想対策の強化を図る思想局（一九三四年）、これを引き継ぎ国体の本義に基づく教学の刷新振興に当たった教学局（三七年外局・四二年内局）、国民体力・国防能力向上のための体育局（四一年）、科学動員体制強化を狙う科学局（四二年）、そして四五年に課（四三年新設）から局に昇格した学徒動員局などがそれだ。戦後間もなく文相をつとめた安倍能成は、「戦時中陸軍省文部局又は文部課の名」があったと批判し、教育行政機関の自主性を強く求めた（同『戦中戦後』）。

廃止論や改称論を含む戦後の文部省改革論議（鈴木英一『教育行政』参照）を経て、四九年の文部省設置法により、同省の戦後体制が本格的にスタートする。大臣官房と初等中等教育・大学学術・社会教育・調査普及の各局に加え、許認可事務を含む「管理行政」を専管する管理局が新設された。他局は指導・助言に徹するというもので（鈴木・前掲書）、任務規定の筆頭に教育機関に対する「専門的、技術的な指導と助言」を掲げ（四条一号）、さらに権限規定で、法令に「別段の定めがある場合を除いては、行政上及び運営上の監督を行わない」としていた（五条二項）同法の趣旨を反映したものとも言えよう。五二年の同法改正で管理局の許認可事務が各局に移管され任務規定から右の文言が消えた後も後者の定めは不変だった（ただし八三年改正で六条二項となる）が、新府省設置法に関する統一的な権限規定削除方針の結果か、文部科学省設置法には継承されなかった。

### 4 「新生」文部科学省

文科（もんか）省は、再編とほぼ同時に「二一世紀教育新生プラン」を策定し、大学改革・教育基本法の見直しをも含む「教育改革」に強い意欲を見せている。機構の上でも、八八年に社会教育局を改組・拡充して筆頭局に据えられた生涯学習局（文教施策全体の生涯学習体系への移行を目指す）に、旧文部省大臣官房政策課が加わって生涯学習政策局となり、新省の所掌事務の冒頭に「教育改革」が置かれることとなった。任務規定に言う「豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成」のためには、常に「改革」が必要ということか。

さらに興味を惹くのは、旧科学技術庁を抱えたことによってどのような変化が生まれるかだ。旧文部省学術国際局の事務は主に科技庁系三局に振り分けられることになったが、とくに科学技術・学術政策局と研究振興局は「統合」型に近いようだ。科学技術・学術研

究の振興については、これまで、「トップダウン型の科技庁」と「ボトムアップ型の文部省」などと言われてきた。行革会議『最終報告』も「学術・科学技術行政に関する総合的・戦略的取組みの強化」と「大学行政・科学技術行政の統合による、学術・科学技術研究の調和、総合性の確保」を求めているところで、全体として「トップダウン型」の傾向を強めることが十分予想される。やや唐突な感を与えた「遠山プラン・大学の構造改革の方針」（二〇〇一年六月）の「トップ三〇・世界最高水準の大学づくりプログラム」（その後「世界的教育研究拠点の形成のための重点的支援」として論議）も、そのような流れを感じさせるものであるが、筆者のような文系大学人には、旧文部省の「変身」ぶりが気になるところだ。

## 第2章 中央省庁等改革と中央人事行政機関

### 第1節 中央人事行政機関論

#### I はじめに

人事行政が、その公務運営上の「基盤行政」としての性格（その意味での「統治的性格」）を理由として（1）、あるいはその「制度の面を重視して」（2）「公務員制度」とも呼ばれるとすれば、公務員制度の研究は、人事行政の研究であるともいえよう。本稿は、この人事行政の内容そのものではないが、それと密接に関連する人事行政組織について、とくに、いわゆる中央人事行政機関に焦点をあてて、以下のような視点から考察を加えようとするものである。

#### （1）2つの「中央人事行政機関」

ここで「中央人事行政機関」とは、いうまでもなく、国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下、国公法とする）第2章のタイトルに用いられている「中央人事行政機関」、すなわち人事院と（中央人事行政機関としての）内閣総理大臣を指す。国公法が、なぜ人事院と内閣総理大臣のみをもって「中央人事行政機関」と呼んでいるのかは、必ずしも明確ではない。「中央」とは「地方」に対する意味であり、「人事行政機関」とは「人事行政を専掌する行政機関」を指すとの理解も見られるが（3）、その論者も認めるとおり、内閣総理大臣をもって人事行政の「専掌」機関とみなすことはできないであろう。むしろ、「政府全体の立場」において「人事行政を統一的に処理するための」機関（4）というほどの意味で「中央人事行政機関」という言葉が用いられているように思われる。

ところで、国公法第2章の表題が「中央人事行政機関」となったのは、1965年の同法改正（昭和40年法律第69号）によってである。改正前は、「第2章 人事院」とされていて、先のような意味での「中央人事行政機関」に実質上該当するのは、（内閣を別にすると）人事院のみであったといえる。人事院は、1948年12月の国公法第一次改正（昭和23年法律第222号）により、改正前の同法附則第2条第1項によって設置されていた臨時人事委員会を改組・発展する形で、同法の「完全な実施を確保し、その目的を達成するため」に設けられたものである。しかし、その誕生から1965年改正に至るまで、人事院は、幾度となく「解体の危機」に見舞われた。占領体制の見直しを行った政令改正諮問のための委員会による「行政制度の改革に関する答申」（1951年8月14日）、独立後のわが国にふさわしい行政制度等のあり方について検討した行政審議会（第一次）の「行政制度の改革に関する答申」（1953年9月11日）、さらには、それを引き継いだ（第三次）行政審議会の1956年2月23日答申が、いずれも人事院の廃止を打ち出したことは、当時における人事院に対する反発の強さを物語るものといえよう（5）。他方、公務員制度調査会答申（1955年11月15日）・（第四次）行政審議会答申（1959年1月22日）・（第一次）臨時行政調査会答申（1964年9月）では、「人事院」の名こそ残されるものの、総理府人事局ないし内閣府総務庁人事局にその権限の一部を移管するという《人事院縮小案》が提示された（6）。そして、再三再四、人事院をターゲットとする「国家公務員法の一部を改正する法律案」が国会に提出されたのである。1956年までの法案が、基本的に前述の人事院廃止案に呼応して、人事院を総理府の外局たる国家人事委員会に改めるというものであったのに対し、1960年から1963年まで6度にわたって提出された法案は、ILO87号条約（結社の自由および団結

権の保護に関する条約)の批准に伴う政府における人事管理の責任体制確立問題を背景とし、人事院自体は存置するものの、別に総理府人事局を設けて、そこに従来人事院が有していた権限を(大幅に)移管するというものであった(7)。

先の1965年国公法改正は、以上のような経緯を経て行われたものである。これによって人事院と並んで「中央人事行政機関」とされた内閣総理大臣の事務部局として、同改正法附則第4条による総理府設置法改正で、総理府に新たに人事局が置かれ、国家公務員制度の調査・研究・企画、各行政機関の人事管理方針・計画等の総合調整、人事院の所掌に属するものを除く一般職国家公務員の能率・厚生・服務その他の人事行政、そして国家公務員の退職手当などに関する事務を担当することとなった。従前の人事院改廃の動向に比べ、「人事院の地位や権限が従来のもものとほとんど変っていない」(8)ともいえる改正で、「人事院としてはほぼ最良の結果と言えるものに、この改正問題を終わらせることができた」(9)のである。

## (2) 本節の課題

以上のような「激動の20年の歴史を経て、人事院はようやく日本に定着することができた。これ以降、人事院の改組問題は大きな政治問題としては浮上していない」といわれている(10)。この認識は、それが表明された1990年時点では、基本的に妥当なものといえるが、この間においても、人事院の権限移管(縮小)という形では議論があった。例えば、1982年7月30日の(第二次)臨時行政調査会第三次答申(基本答申)において、「総合管理機能」強化のため、総理府人事局・行政管理庁等の事務・権限を統合して総合管理庁(国務大臣を長とする総理府外局)を設置し、従前の総理府人事局の事務・行政管理庁の事務・特殊法人職員の人事管理方針等の調整などの(新たに実施すべき)事務のほか、「現行の人事院の事務のうち行政の執行責任を有する内閣総理大臣が所掌することが適当と考えられる事務」等を所掌するとの提案がなされた。しかし、この提案を受けて1984年7月1日に発足した総務庁は、従前の行政管理庁と総理府本府に属する人事局・恩給局・統計局・青少年対策本部等とを統合したもので、これへの人事院権限の一部移管は実現しなかった。

ところが、1996年11月に行政改革会議が発足し、まるでその後を追うようにして翌年4月に公務員制度調査会が設置される(11)に及び、新たに、人事院改革(権限縮小)論が現実味をおびることとなった。行政改革会議では、内閣機能の強化・中央省庁再編との関連で中央人事行政機関のあり方が問題とされるとともに、組織改革と組織を支える「人」の問題とは不即不離の関係にあるとの観点から、公務員制度の改革が議論され、その「専門的調査機関」である公務員制度調査会に対し、検討の依頼・要請がなされたからである。

そこで、以下、本論においては、この両審議会における中央人事行政機関をめぐる議論について検討を加えることとしたい。その際、先に見たこれまでの歴史的経緯を踏まえ、2つの「中央人事行政機関」である人事院と内閣総理大臣、より具体的には、人事院と総務庁(人事局)との間の綱引きに注目する。また、当該議論にも垣間見ることができる、組織法上の論点についても検討を加え、あわせて、2001年1月にスタートする再編後の新たな内閣府・中央省庁体制の下で、「中央人事行政機関」の組織法的な位置づけがどのようなになっているか、という点にも触れてみたい。



## Ⅱ 公務員制度調査会・行政改革会議における中央人事行政機関論

### 1 公務員制度調査会における中央人事行政機関論

#### (1) 公務員制度調査会「答申」

公務員制度調査会（１９９７年４月１日～２００２年３月３１日）は、その最初の答申である「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（１９９９年３月１６日。以下、「答申」と呼ぶ）において、「人事行政の在り方」に関する「基本的考え方」を、次のように示している。

「各省庁の行政課題への機動的な対応」を可能にしていくために、「行政の組織・運営の弾力化」とともに「人事管理についても、行政の執行責任を担う各任命権者が責任をもって柔軟に行っていく必要がある」、「中央人事行政機関（内閣総理大臣及び人事院）の各任命権者に対する人事管理上の権限や規制についても引き続き見直していく必要がある」（人事管理の柔軟化）。「各省庁における柔軟かつ多様な人事管理を可能とするに当たっては、その運用が政府全体の方針と齟齬をきたさないよう、また、人事行政の中立・公正性を損なうことがないよう、中央人事行政機関（内閣総理大臣及び人事院）が責任を持ってその役割を果たしていくことが必要である。〔改行〕また、中央人事行政機関は、多様な人事システムの整備について、必要に応じて、開かれた形で十分な意見交換をすべきである。」

いうまでもなく、国家行政機関としての人事行政機関は、中央人事行政機関（人事院・内閣総理大臣）およびそれらの補助機関だけに限られるわけではない。地方公務員法（昭和２５年法律第２６１号）が、その「第２章 人事機関」として「任命権者」（第６条）および「人事委員会又は公平委員会」をあげていることから窺えるように、国レベルの人事行政機関（公務員の任用・勤務条件・分限・懲戒・服務・研修・勤務評定・福利・利益保護などの人事を所掌する行政機関）のひとつ（一類型）として、任命権者（国家公務員法第５５条）を逸することはできない。むしろ、直接に公務員と向き合って個別の人事管理（人材の誘致・配置・育成・処遇など）を行うのは、基本的に「各省各庁の長」などの任命権者である（１２）。上記の「基本的考え方」は、この第一線の人事（管理）行政機関の自立性を高める（１３）ために、中央人事行政機関（とりわけ人事院）による規制・統制の緩和（個別承認の基準化や事前チェックから事後チェックへの切り換えなど）を求めているわけである。そして、それを前提として、各中央人事行政機関が、それぞれの役割を果たすとともに、お互いの意思疎通をはかるべきであるとしている。

ここに、いわば国家人事行政機関の三角構造のあり方が示されている。「人事院の各省庁に対する規制を緩和する」との方針は、すでに、公務員制度の見直しのため「新たな調査審議体制」の整備（「新公務員制度審議会（仮称）」の設置）を求めた（第３次）臨時行政改革推進審議会の１９９３年１０月２７日「最終答申」が、「公務員制度の見直しに当たっては、その〔人事院の一稲葉注〕事務を見直し、行政の管理・運営の一環として処理すべき事務について、各省庁に権能を付与していく必要がある」として、明示していたものである。公務員制度調査会の「答申」は、この線上にあるものといえるが、「規制」緩和等の《埋め合わせ》をはかるかのように、「中央人事行政機関の機能の充実」にも言

及することを忘れてはいない。「内閣総理大臣は、政府部内における人事管理の統一保持について、また、人事院は、中立公正な人事行政の確保と職員の利益保護等について、それぞれ責任を持って執行すべきであり、そのために必要な機能の充実を図るべきである」と。ただ、人事院による「規制」の緩和の観点から内閣総理大臣と人事院との関係を見る限りでは、各省庁の（決定）権限の拡大に伴って、内閣総理大臣の（統一保持）権限の重要性が増大するため、人事院の（「規制」）権限の縮小の裏で、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の役割が強化されるという見方も成り立ち得る点に留意する必要がある。

## （２）公務員制度調査会「意見」

中央人事行政機関である人事院・内閣総理大臣と「個別の人事管理を行う各任命権者」との関係については、行政改革会議から早期検討の要請を受けて（同会議・１９９７年９月３日「中間報告」参照）、内閣機能強化と省庁再編に密接に関連する、中央人事行政機関の機能分担の見直し・人材の一括管理システムおよび内閣官房等の人材確保システムについて緊急に意見のとりまとめを行った、公務員制度調査会「意見」（１９９７年１１月１１日）が、３者の機能分担のあり方という視点から、「答申」よりも一層鮮明な考え方を表明していた。

同「意見」は、まず「人事院の機能」について、「行政執行に責任を有する政府が行うべき事務との整理を行うとともに、規制の緩和を図る」一方、「中立第三者機関としての人事院が担うべき、人事行政の公正の確保及び労働基本権制約の代償措置に関する機能」は「充実を図ることが重要である」としている。次いで、内閣総理大臣については、公務意識の徹底・人材育成などに係る「総合的・計画的な人事管理」、および人事管理の今日的な重要課題（男女共同参画・官民等の人事交流・能力評価など）に関する「統一的な方針を定めるなど、全体として整合性のとれた人事行政を責任を持って進めていく」ための「総合調整機能等の充実」が求められるとしている。そして、「各任命権者の人事管理機能」について、その「人事管理に関する責任を明確化するとともに、行政運営に即応した、機動的かつ弾力的な人事管理を実現し、また、人事行政を簡素効率化する」ため、人事院による各任命権者の人事管理に対する「規制」の緩和（個別承認の基準化や事後的なチェックでの代替等）を求めている（14）。

ここでは、「規制」緩和（任命権者の権限強化）との関連だけでなく、「行政執行に責任を有する政府」との関係が語られている点で、内閣総理大臣の権限との関係でも「人事院の機能」の見直しが示唆されていたといえよう。したがって、人事院の機能の「充実」も、「中立第三者機関」にふさわしい機能（「公正の確保」と「代償措置」に関する機能）への《純化》を意味していたように思われる。

## ２ 行政改革会議における中央人事行政機関論

### （１）行政改革会議「最終報告」

行政改革会議は、公務員制度調査会の「意見」を踏まえ、その「最終報告」（１９９８年１２月３日）において、「中央人事行政機関の機能分担」に言及し、人事院のあり方について次のように述べていた。

「人事院は、労働基本権制約の代償措置としての『人事行政の公正の確保及び職員の

利益保護』のためにふさわしい機能に集中し、その実効的な遂行を目指すことが重要である。このため、本来、行政執行に責任を有する政府が行うべき機能（個別の人事運用や組織運営にかかわる事項など）との整理を行うとともに、各任命権者による人事管理をより弾力的なものとする等人事院による統制の緩和を進めることも重要である。」

これは、基本的に、上記の公務員制度調査会「意見」に示された人事院の機能純化論を踏襲するものといえる。しかし、仔細に両者を比較すると、看過することのできない相違点があることに気づく。すなわち、行政改革会議「最終報告」は、人事院にふさわしい機能を、「人事行政の公正の確保及び職員の利益保護」としているが、いずれも「労働基本権の代償措置としての」という限定を付している。これに対し、公務員制度調査会「意見」では、人事院は「人事行政の公正の確保及び労働基本権制約の代償措置に関する機能」を担うものとされている。後者においては、「人事行政の公正の確保」機能は、少なくとも、「労働基本権制約の代償措置」ととどまならない意味をもっているのである。行政改革会議においては、公務員制度調査会よりも踏みこんだ人事院の権限縮小論が説かれていたといえよう。

行政改革会議「最終報告」における人事院権限縮小論の基礎にある発想は、おおよそ、次のようなものであろう。ひとつは、同会議のメインテーマである、内閣の機能強化・内閣総理大臣の指導性強化の観点から、「中央人事行政機関としての内閣総理大臣の機能」についても、「その任務、権限をより総合的なものとし」、パワーアップを図ろうとする考え方である。もうひとつは、人事院の存在意義を「労働基本権の制約」との係わりに限定して捉えようとする考え方である。同「最終報告」が、「現行の労働基本権制約の現状を前提とする限り、公正な人事行政の推進及び職員の利益保護の観点から、政府が行う人事管理に対し適切なチェック、勧告、意見具申を行うとともに、人事行政の公正性、中立性の確保のための基準の設定を行う中立第三者機関としての人事院の役割は重要である」（下線、稲葉）と述べていることが、それを雄弁に物語っている。

## （２）人事院見解と総務庁見解

行政改革会議は、１９９６年１１月２８日に第１回の会合をもってスタートし、翌年５月１日の第１１回会議で議論の「中間整理」を行った後に、５月から６月にかけて各省庁からのヒアリングにのぞんだ。中央人事行政機関にかかわる問題については、第１８回会議（１９９７年６月１８日）での人事院ヒアリング、１週間後の第１９回会議（６月２５日）における総務庁ヒアリングでとりあげられ、両者の見解が示された（１５）。

（ａ）人事院見解 人事院は、「各省、総務庁人事局との関係等中央人事行政機関のありかたについて、どう考えるか」という質問項目に対し、次のように答えている。

「人事院は、現行公務員制度を支える基本理念である公正性の確保及び労働基本権制約の代償性を果たすことを基本的な使命とする中立・専門的な中央人事行政機関として設置されている。このため、人事院は、各省庁が採用・昇進・給与決定等の人事権を行使する際の基準を明らかにするとともに、時代の変化に適応しつつ各省庁の人事管理が適切に行われるよう、公務員人事管理の基本的な枠組みを設定している」。（具体的には、採用試験の実施等、各省庁合同研修の実施、営利企業への就職制限制度における審査、職員の不服申立ての審査等、給与・勤務時間・任用制度等についての国会・内閣に

対する勧告・意見の申出、国家公務員法・給与法等の適用に係る給与・勤務時間等の勤務条件・任免・服務等に関する基準の設定と維持など)。これに対し、「中央人事行政機関としての内閣総理大臣の任務は、基本的には、国家公務員法等の法律及び人事院が定める基準の下で、各省庁の大臣がそれぞれの職員について行う人事管理に関する方針、計画等について統一保持上必要な総合調整を行うこと及び使用者としての立場からの能率、厚生、服務等に関する事務とされている。〔改行〕なお、総務庁設置法により、総務庁は、特別職国家公務員の給与制度に関する事務、国家公務員の退職手当に関する事務等もつかさどることとされている。」

要するに、人事院は、その「第三者機関」・「専門・中立的機関」としての性格を強調し、その機能は、「各省庁の人事管理に関わる総合調整を基本的役割とする内閣総理大臣（総務庁人事局）とは自ずと異なるもの」で、「その立場の違いに応じて役割分担がなされている」として（16）、現状維持を主張したといえよう。

（b）総務庁見解 これに対し、総務庁は、「行政改革との関連で公務員制度の改革についてどう考えるか。また、人事院も含めた中央人事行政機関の在り方をどう考えるか」という質問項目の后者の点について、「中央人事行政機関（内閣総理大臣（人事局）及び人事院）の在り方については、使用者としての人事管理に関する総合調整機能を一層發揮する観点から、その役割分担の見直しが必要である」と回答し、次のような説明を加えている。

「今後、行政及び公務員をめぐる諸情勢の変化の下、国民の信頼確保、行政の総合性の確保、公務の活性化等の観点から、政府一体となった人事管理を推進していくことが従来にも増して重要となる。また、新たな中央省庁体制の下では、人事管理面から行政の総合性を確保することの必要性も更に高まるものとする。〔改行〕このため、中央人事行政機関（内閣総理大臣（人事局）と人事院）の役割分担についても見直しを行い、国家公務員の使用者としての人事管理に関する総合調整機能の一層の發揮を図っていく必要があると考える。その際、累次の臨調・行革審答申でも指摘されているように、人事院の機能を公務員の中立・公正の維持や労働基本権制約の代償の確保を担う中立的機関としてふさわしいものに整理・合理化し、内閣総理大臣（人事局）と人事院の権限関係を整理すべきである。」

このように、総務庁は、中央人事行政機関としての内閣総理大臣と人事院との役割分担のあり方を、「使用者としての立場」と「中立的立場」という対比で捉え（17）、人事院の機能純化による権限縮小論を積極的に主張したのである。

### 3 小 括

以上、この間、行政改革会議および公務員制度調査会で論じられ、まとめられた中央人事行政機関のあり方に関する見解を、公務員制度調査会「答申」を起点として、おおむね、そこから逆上の形で一瞥した。

人事院側の主張を別にすれば、この間、一貫して人事院の権限縮小論が説かれてきた。ただし、この権限縮小論は、2つの系統に分かれる。ひとつは、先に見た機能純化論の立



場からのものであり、もうひとつは、「規制」(統制)緩和論の立場からのものである。行政改革会議「最終報告」までは、この両者が説かれていたが、公務員制度調査会「答申」に至って、基本的に、規制緩和論に収斂したように見える。このことは、行政改革会議「最終報告」が、「専門的調査機関である公務員制度調査会において早期に具体的成果を得るべく」同調査会に対して「基本的な課題と検討の方向」を示すものであっただけに、重要な意味をもっているように思われる。同「答申」は、その「性格」について、自ら、「中央省庁等改革等の進展に対応する」とともに、「速やかな対応が求められる諸課題を中心に、改革の基本方向をとりまとめたもの」と述べているが、少なくとも、人事院の機能純化による権限縮小を、そのような課題に含まれるものとはみなしていないことになる(18)。

人事院にふさわしい機能・役割をめぐっては、人事院自らが述べる、人事管理における「公正性の確保」と「労働基本権制約の代償」機能にそれを求める見解が定着しており、公務員制度調査会のみならず総務庁も同様な理解を示している。したがって、これら三者間における人事院の機能純化をめぐる論議は、現に人事院が担っている事務・権限が、そのような機能・役割にふさわしいものであるか否かという点をめぐる、評価のあり方に関するものといえよう。

これに対し、行政改革会議「最終報告」は、異色である。先に指摘したように、人事院にふさわしい機能・役割を、労働基本権制約の代償機能のみに限定して捉えているように見えるからである。たしかに、そこで「労働基本権制約の代償措置」としてあげられている「人事行政の公正の確保及び職員の利益保護」は、国公法第3条第2項が人事院のつかさどる事務として明記しているものである。しかし、同項では「人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務」(下線、稲葉)とされている点は措くとしても、そこで例示されている「給与その他の勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、職階制、試験及び任免、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持」のすべてを、「労働基本権制約の代償措置」として位置付けることは困難であろう。むしろ、人事院は、「人事行政の政治的中立性、科学的人事管理の遂行のため」の「独立」機関であるとともに、「公務員の労働基本権制限に対する代償措置を行使する機関としても重要な地位を占めている」(19)というのが、これまでの共通の理解であったといつて過言ではない。先述のような行政改革会議「最終報告」の読み方が正しいとすれば、同会議は、人事院の基本的性格を(一部)変更する企図を有していたということになろう(20)。

### Ⅲ 中央人事行政機関の組織法的位置付け

#### 1 人事院

人事院は、「内閣の所轄のもとに置かれ(国公法3条)、人事官3人をもって組織される(国公法4条)。人事院は、形式的には、内閣の補助部局として位置付けられ、国家行政組織法の適用を受けないが、実質的にみれば、それは、行政委員会である」とされている(21)。ここでは、この指摘を念頭に置いて、若干の付言を行うこととする。

##### (1) 行政委員会としての人事院

(a) 人事院の名と格 まず、人事院の前身である臨時人事委員会を含め、少なくとも第二次大戦後においては、行政委員会について「委員会」という名称が用いられるのが通例であるにもかかわらず、なぜ人事院は「院」と称しているのか、そのことに組織法上な



んらかの意味があるのか、という疑問が生ずる。

「人事院」という名称は、既に、1947年8月30日、第1回国会に提出された国家公務員法案で用いられていたものであるが、その元となったフーパー草案の起草過程で、フーパー顧問団の一員であるマッコイが提示した「ナショナル・パーソネル・オーソリティ」設置案にさかのぼるようである。マッコイは、それを「権威ある人事行政機関とするため、従来合議制機関に一般に使われていた『委員会 (Committee)』の語を、臨時にあまり重要ではないことを審議する、行政官庁を補佐するための機関の名称として嫌い、それと区別する意味で Authority の語を使っていた」とされ、日本側の立案作業関係者である行政調査部の公務員部員が、その訳として「院」の語をあてたということである (22)。当時の先例として「院」を用いる例として、「いずれも省に準ずる格の高い行政機関」である鉄道院・国勢院・企画院・通信院があり、また、会計検査院や大審院・控訴院などもあって、「当時の政府関係者は『National Personnel Authority』を相当高く評価して『人事院』という訳語を付与した」といわれている (23)。

そこで、そのような「権威」や「格」は、名称という象徴的なものに止まるのか、それとも組織法上にも表現されているのか、という点が問題となる。憲法上の機関である会計検査院は措くとして、現存する他の行政委員会と人事院とを比較した場合、前者が、「内閣の統轄の下における行政機関」として国家行政組織法の適用を受け、総理府・各省の外局として置かれているのに対し、後者は、先の説明のとおり、「内閣の所轄の下に」置かれ、国家行政組織法の適用を受けない。人事院の設置について定めた国公法第1次改正は、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）の制定とほぼ時を同じくしていた。人事院に国家行政組織法の適用がないということは、その組織基準が直接適用されないというだけでなく、中央省庁全体の組織管理を担当する機関、具体的には行政管理庁（現時点では、総務庁）の統制を受けない（人事院は、「その内部機構」を自ら管理する〔国公法4条4項〕）ことをも意味している (24)。また、人事院は、他の行政委員会のような、内閣→府・省→委員会という構成をとっておらず、いわば内閣直轄の機関といえる。その意味で、他の行政委員会とは、組織法上、事務配分の系統を異にしているといえよう。

(b) 合議制機関としての人事院 先の説明のとおり、人事院は、人事官3人をもって組織される「合議制」の機関そのものを指し、その点で、会計検査院が「3人の検査官を以て構成する検査官会議と事務総局を以てこれを組織する」と定められている（会計検査院法第2条）のとは、異なるとされている (25)。

もっとも、人事院の「内部機構」（国公法4条4項）とは「補助部門」としての事務機構を指すものと解され、その他、国公法には第14条のように、「一部、事務総局をも含んだ概念として人事院をとらえている規定も見受けられ」とされている (26)。この点からすると、同法は、狭義の人事院（人事官3人の合議体）と広義の人事院（補助部門をも含む）との2つの人事院概念を用いていることになる。

## (2) 人事院と内閣との関係

かつて、人事院と内閣との関係をめぐる組織法上の問題として論じられたのは、主に、人事院の「独立性」に係る憲法問題であった (27)。人事院が、単に「内閣に」ではなく、また、内閣の「所属」や「管理」下でもなく、「内閣の所轄の下に」置かれるとされたのは、まさに、人事院の内閣に対する「独立性」を示すためであったといわれている (28)。

ここでは、すでに決着ずみの問題と思われる上記の憲法問題（29）以外の論点として、人事院は内閣の補助部局か否かという問題に触れておきたい。

国公法第3条第1項が「内閣の所轄の下に人事院を置く」としている意味、および、「内閣官房の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる」という内閣法（昭和22年法律第5号）第12条第4項の解釈、すなわち、この「別」の「法律」に国公法も該当し、人事院が「内閣の事務を助け」るため（内閣に置かれる）「必要な機関」に含まれるのか否かという点をめぐっては、見解が分かれている。

ひとつの理解は、人事院は内閣法第12条第4項とは無関係で、名実ともに、内閣の補助部局ではないというものである（30）—第1説。もうひとつの理解は、従来一般にとられてきたもので、人事院は同条項にいう「機関」に当たるとする見解である。ただし、この見解は、さらに二分され、先に引用した説明のように、その「独立性」ゆえに実質的には内閣補助部局（補佐機関）とはいいいがたいとするもの—第2説（形式説）と、とくに形式・実質を区別しないで人事院を内閣補助部局（機関）とする説—第3説（実質説）とがある（31）。

先の1965年国公法改正以前において、同法第3条第1項が、内閣の事務について定める日本国憲法第73条第4号と同様に、「国家公務員に関する事務を掌理するため」内閣の所轄の下に人事院を置くとしていた点などからすると、第3説にもあながち理由がないわけではない（32）。しかし、人事院に現行法上与えられている権限を見ると、いわゆる「準司法的作用」・「準立法的作用」をはじめとして、自己完結的権限が少なくなく、しかも、職権行使の独立性が保障されているため、少なくとも実質的にみて、これをもって内閣を補佐（補助）するものと見ることは困難であると思われる（33）。他方、「内閣の所轄の下に人事院を置く」という規定の主眼は、必ずしも「内閣……に置く」ことを否定する（34）点にあるのではなく、1948年国公法改正以前の（臨時）人事委員会のように「内閣総理大臣の所轄の下に」置くことを否定する点にあった。言い換えると、「各省大臣としての内閣総理大臣の下部機構である総理庁よりも、内閣自体に置くほうが適当であるから」上記改正によって「内閣に移管された」とされている（35）。第2説は、このような経緯を踏まえた解釈であると評することができる。ただ、人事院の制度が定着を見た今日の段階において、このような経緯を視野の外に置いて考えるならば、形式的にせよ、内閣官房と同様な「内閣補助部局」という「カテゴリーのもとに人事院を置くのは疑問」（36）であり、端的に第1説の立場をとることもできるように思われる（37）。

### （3）中央省庁再編と人事院

行政改革会議の「最終報告」に沿って制定された中央省庁等改革基本法は、その第49条において「中央人事行政機関の機能の分担の見直しの基本方針等」を定め、人事院については「人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護のためにふさわしい機能に集中する」との方針を示す一方で、内閣総理大臣については、「各行政機関が行う国家公務員等の人事管理に関する事務の統一保持上必要な機能を担う」ものとして、その「総合調整機能の充実を図る」ことを要求していた（第1項）。これは、先に見た「最終報告」の表現を受け継いだものであるが、人事院の機能に関する部分において、「労働基本権の代償措置としての」という限定句は置かれていない。いずれにせよ、人事院の組織法上の位置付けや

その内部組織の在り方に触れるようなものではない。

はたして、その後、同法に基づいて、内閣法改正をはじめとする関連法案や諸改革のための「基本的計画」の骨子を示した1999年1月26日の中央省庁等改革推進本部決定「中央省庁等改革に係る大綱」、および、それを踏まえて中央省庁等改革関連法律案の関連措置等を取りまとめた同年4月27日の同本部決定「中央省庁等改革の推進に関する方針」においても、人事院に関しては、指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸格付けの見直しや「規制の緩和」といった形での権限縮小論が提示されるにとどまっている。そして、その後に公布された、いわゆる中央省庁等改革関連17法律のひとつである「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」(平成11年法律第102号)に盛り込まれた「国家公務員法の一部改正」(国公法第34条)も、特別職のカタログ(第2条第3項)および任命権者に関する規定(国公法第55条)のみに関わり、人事院自体には何ら手がつけられていない。

## 2 内閣総理大臣とその事務部局

他方、中央人事行政機関としての内閣総理大臣およびその事務部局については、中央省庁再編によって組織法上の改編が加えられることとなった。

### (1) 内閣総理大臣

そもそも、中央人事行政機関としての内閣総理大臣とは、どのような地位におけるものであろうか。従来、内閣総理大臣には、主に、3つの地位があるとされてきた。内閣の首長たる地位、総理府の事務を分担管理する主任の大臣たる地位、そして内閣官房等の内閣補助部局の事項に係る「主任の大臣」たる地位である(38)。1965年の国公法改正が、「使用者である政府を代表する機関—人事・労務担当機関—を強化することを目的として内閣総理大臣を中央人事行政機関とし」たとされている(39)点からすると、そこである内閣総理大臣は、内閣の首長としてのそれを指すとも解し得ないではない。しかし、中央人事行政機関としての内閣総理大臣は、「行政事務を分担管理する主任の大臣」としてのそれ、すなわち総理府の長たる内閣総理大臣である(40)。このことは、同改正法附則第4条によって総理府設置法の一部が改正され、総理府の「任務」として「人事行政に関する事務」が付加されるとともに、その「所掌事務」として、新たに、「各行政機関が行う国家公務員等の人事管理に関する方針、計画等に関し、その統一保持上必要な総合調整を行なうこと」が定められたこと、また、先に述べたように(I・(1))、内閣総理大臣の事務部局として、総理府に人事局が新設されたことを見れば、容易に理解できよう。1984年の総務庁発足後は、この事務部局が、総理府の外局である総務庁の人事局となった。

今次の中央省庁再編によって、基本的に、総理府本府は内閣府に、総務庁は総務省に引き継がれることとなる。総務省の長は総務大臣であって、内閣総理大臣とはされていない。他方、内閣府の長は内閣総理大臣である(内閣府設置法第6条第1項)ため、内閣府・総務省との関係において、改めて中央人事行政機関としての内閣総理大臣の地位が問われざるを得ない。

この点について、関係規定の定め方は決して明確とはいえない。しかし、ヒントとなる規定が皆無というわけではない。「国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2章に規定する中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌する事務について、内閣総理大臣を補佐すること」(下線、稲葉)を総務省の所掌事務にあげている同省設置法第4条第2号の

規定が、それである。そこでは、総務庁設置法第4条第2号・3号が、国公法第18条の2により内閣総理大臣が「つかさどる」こととされている、職員の能率・厚生・服務等に関する事務および各行政機関の人事管理に関する方針等につき「その統一保持上必要な総合調整に関する事務」（以下、前者を「能率等関係事務」、後者を「総合調整事務」と呼ぶ）自体を「行うこと」を同庁の所掌事務としていたのとは、明らかに異なる定め方がなされている。したがって、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務につき、府・省レベルにおけるその第一次的（直接的）な受け皿を求めるならば、内閣府ということにならざるを得ないであろう。しかし、問題は、それを具体的に明示する規定が内閣府設置法には見られないことである。

内閣府は、「内閣の重要政策に関する内閣の事務を助ける」ことを第一の任務として「内閣に」置かれる（内閣府設置法第3条第1項）ものであるが、「内閣補助事務」のみならず「分担管理事務」をも担う二面性を持った機関である（41）。これを、内閣府の所掌事務規定に即して見ると、「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務」は内閣補助事務に位置付けられている（同法第3条第1項および第4条第1項・2項）。他方、分担管理事務の性質を総括的に述べることは困難であるが、比較的一般的な意味をもっていると思われるものとしては、「国として行うべき事務」や「内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務」（同法第3条第2項）といったものをあげることができる。先の「能率等関係事務」をもって、後者の「行政事務」に属するとみなすことはできようが、内閣府の分担管理事務を列挙する内閣府設置法第4条第3項には、そのような事務を具体的に明示している規定は見当たらない。あえて、あげるとすれば、「前各号に掲げるもののほか、法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき内閣府に属させられた事務」という同項第60号が、法律上、内閣総理大臣が担うこととされている分担管理事務は「内閣府に属させられた事務」を意味するとの解釈を施した上で、かろうじて該当しうることとなろうか。

もっとも、そのような理解は、「能率等関係事務」が分担管理事務に属することを前提とするものであった。以上の立論が成り立つとすると、むしろ、内閣府設置法の所掌事務規定との関連で注目すべきは、先のような同法の関係規定により、「総合調整事務」が、内閣補助事務と位置付けられることとなる点である。すなわち、少なくとも「総合調整事務」を「つかさどる」中央人事行政機関としての内閣総理大臣は、従来のような分担管理大臣としてのそれではないと言わざるを得ず、その意味で、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の組織法上の位置付けに変更が加えられたこととなろう。

## （2）内閣総理大臣の事務部局

今次の中央省庁再編後において、それまで総理府人事局ないし総務庁人事局が、中央人事行政機関としての内閣総理大臣の事務部局とされたきたのと同様な意味で、そのような事務部局となるのは、いかなる機関であろうか。

前述のように、総務省自体が内閣総理大臣を「補佐」することとされており（42）、同省内において、この「補佐」事務を「つかさどる」事務部局として、人事・恩給局、より具体的には、公務員高齢対策課がある（総務省組織令〔平成12年政令第246号〕第4条第2号、第29条第2号）。しかし、この「補佐」事務に係る主任の大臣は、総務大臣であり、人事・恩給局は、少なくとも直接的には、そのような総務大臣の事務部局となら



う。

このように見ると、内閣総理大臣直属の事務部局が存在するといえるか否かが、あらためて問題とならざるを得ない。この点については、内閣府自体の所掌事務規定がそうであったように、内閣府本府に置かれる内部部局等の所掌事務規定においても、先の「能率等関係事務」なり「総合調整事務」を具体的に明記している条項を見出すことはできない（事情は、内閣府に置かれる外局の所掌事務規定においても同様である）。そこで、試論的に、先に内閣府設置法の所掌事務規定の中から、中央人事行政機関たる内閣総理大臣の所掌事務に対応する規定をあえて抽出したのと同様な観点から、内閣府本府に置かれる内部部局等の所掌事務規定を読むとすれば、「前各号に掲げるもののほか、内閣府の所掌事務で他の所掌に属しないものに関する事」をつかさどる内閣府大臣官房、および内閣の重要政策に関し「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事」を「分掌」する（局長級の）「政策統括官」（必置）が、内閣総理大臣直属の事務部局（ないし職）ということに、少なくとも形式上は、なり得るのではないかとと思われる。

〔注〕

- (1) 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、1991年、2～3頁〔初出は、1957年〕。氏は、特定の行政分野ではなく「すべての分野における公務の円滑にして公正な運営を確保するところに、人事行政のもつ重大な使命と役割」があり、その意味で「人事行政には、他の行政とちがって高度の統制的性格が含まれている」ため、「人事行政に通常の用語法で慣れている行政という名称を与えることは、必ずしも適当とはいえない」としている。
- (2) 人事行政研究会＝地方公務員行政研究会『公務員』ぎょうせい、1985年、18頁。
- (3) 浅井清『新版・国家公務員法精義』学陽書房、1970年、73頁。
- (4) 岡部史郎『行政管理』有斐閣、1967年、390頁。
- (5) 「まず、再三にわたる給与改訂の勧告によって、その都度苦境に立たされた政府は、人事院の独立性と強大な権限が三権分立と議院内閣制の建前を犯すものであるため、政府の人事行政に責任が保てないといいだした。また各省に陣取る高級官僚も、人事院が、各省の実情を無視して、画一的で直訳的ではん雑な施策を、人員や経費の面を考慮もせずにつぎつぎに打ち出し、徒らに事務量と機構の膨大化を招いて節約や簡素化の方針に逆行するのはもとより、人事行政が形式主義に墮して弾力性を失ったと主張する。〔中略〕一般公務員たちも、その政治活動や労働権が制限されたことへの反感から、すでにその設置の当初より非難してはいたが、制限の代償たるべき勧告が無視されがちだし、不利益処分 の救済も不十分なのに、情実人事などは一向に改まらないというわけでその無用論にますます確信の度を加えるのみであった」（佐藤竺「人事院の法的地位」自治研究34巻2号、1958年、35～36頁）。
- (6) もっとも、人事院廃止案も、それにかえて一定の審議機関や総理府外局としての人事委員会を設置するという構想が示されている点からすると、実質的には、



- 人事院が（相当に）縮小された形で存置されるものと見ることもできる。
- (7) 以上については、さしあたり、渡辺保男「日本の公務員制」辻清明編『行政学講座第2巻・行政の歴史』東京大学出版会、1976年、133頁以下、人事院編『人事行政五十年の歩み』1998年、79頁、184頁以下、鹿児島重治＝森園幸男＝北村勇『逐条国家公務員法』学陽書房、1988年、91頁以下、川村祐三「中央人事行政機関に関する『行政改革』論の系譜」行財政研究17号、1993年、37頁以下を参照。
  - (8) 渡辺・前掲注(7) 139頁。
  - (9) 松並潤「人事行政機関の設立（2・完）」法学論叢128巻1号、1990年、72頁。
  - (10) 松並・前掲注(9) 72頁。
  - (11) 公務員制度調査会設置の経緯については、人事院・前掲注(7) 828頁を参照。
  - (12) 鹿児島ほか・前掲注(7) 88頁。ちなみに、「人事院の職員」との関係では、人事院総裁が任命権者とされているが、以下の考察では、「任命権者」として府・省・外局の長（「各省各庁の長」）を念頭に置くこととする。
  - (13) 答申は、さらに、「各省庁内部においても、行政執行の現場により近い機関において責任をもって人事管理を行っていくという観点が重要である」としている。
  - (14) 「意見」は、以上のような「機能分担見直しに関する基本的考え方」を基礎にして、「行政運営の首脳部の号俸格付け」・「級別定数の設定、管理」・「研修の実施」・「本省庁課長等の官職への任用に関する審査、選考等」・「行（一）9級以上の職務の級等への昇格」を具体的な見直しの対象としているが、これらは、研修の実施を新たに内閣総理大臣の所管に加える点を除き、いずれも人事院の権限（縮小）に関するものである。
  - (15) 以上については、行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』行政管理研究センター、1998年、目次、237頁、322頁以下、329～330頁。
  - (16) 以上、人事院『行政改革会議提出資料（平成9年6月18日）』9～11頁。
  - (17) 以上、総務庁『行政改革会議ヒアリング資料（平成9年6月25日）』5頁。
  - (18) 行政改革会議「最終報告」および中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）を受けて、関係法令制定の方針など具体的改革プログラムを提示した1999年4月27日の中央省庁等改革推進本部決定「中央省庁等改革の推進に関する方針」においても、「中央人事行政機関の機能等人事行政の在り方」については、中央人事行政機関としての内閣総理大臣に係る総合調整機能の充実と人事院による「規制の緩和等」（指定職俸給表適用職員の号俸決定・行政職俸給表（一）9級以上への昇格について）があげられているだけである。
  - (19) 塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣、1995年、193頁。
  - (20) なお、「最終報告」にある「人事院は、労働基本権制約の代償措置としての『人事行政の公正の確保及び職員の利益保護』のためにふさわしい機能に集中」すべきとする文言は、1997年8月21日の第27回会議（集中審議第4日）

に提出された「別紙17、公務員制度の改革について（審議参考資料）」に盛り込まれており、同会議「中間報告」（同年9月3日）および「最終報告」は、これを採り入れたものである。

- (21) 塩野・前掲注(19) 193頁。
- (22) 松並・前掲注(9) 5-3頁。
- (23) 鹿児島ほか・前掲注(7) 90頁。また、岡部史郎「人事院の行政組織上の地位をめぐる問題」人事院『国家公務員法沿革史（記述編）』1975年、344頁をも参照。
- (24) 定員管理についても同様であるが、その点も含め、とくに、浅井・前掲注(3) 76頁、佐藤功＝鶴海良一郎『公務員法』日本評論社、1954年、96頁参照。
- (25) 浅井・前掲注(3) 74頁、鹿児島ほか・前掲注(7) 116頁。会計検査院法第2条に対し、批判的考究をなすものとして、森田寛二「『機関』の概念、そして会計検査院法2条の問題性」会計検査研究17号、1998年、39頁以下参照。
- (26) 鹿児島ほか・前掲注(7) 116頁。
- (27) とくに、「いわゆる準司法的作用」を除く人事院の職務（準立法作用・積極的行政作用）について、憲法第65条の「精神に適合するかどうか相当に疑わしい」とする有力な見解（宮沢俊義『コンメンタール日本国憲法』日本評論社、1955年、494頁）があったことが想起されよう。
- (28) 浅井清『改正国家公務員法』労働文化社、1948年、33頁（「内局の場合には『所属』と謂い、外局の場合には『管理』と謂う例であったが、最近、従来の外局よりも、もっと独立性の高い部局が現れるに到って、これを『所轄』と謂う語で表すように成った。人事院は、最高度の独立性を有するものであるから、『内閣の所轄の下に』と謂ったのである。」）、鹿児島ほか・前掲注(7) 101頁。
- (29) さしあたり、鶴飼信成『公務員法〔新版〕』有斐閣、1980年、319頁以下を参照。
- (30) 森田寛二「国家行政組織法と内閣府設置法（一）」自治研究75巻10号、1999年、7～9頁。人事行政研究会ほか・前掲注(2) 70頁も同趣旨か。これに対し、藤田宙靖『行政組織法』良書普及会、1994年、115頁は、「人事院は、内閣におかれるわけではない」としている点からすると、本説に属するように見えるが、人事院を内閣の「補助部局」のひとつとして論じているため、本説に属するものとして整理することは困難であろう。
- (31) 第2説（形式説）をとると思われるものとして、塩野・前掲注(19) 55頁、岡部・前掲注(4) 104頁（また、林修三「内閣の組織と運営」田中二郎ほか編『行政法講座第4巻』有斐閣、1965年、48頁、鹿児島ほか・前掲注(7) 101頁もこの趣旨か）、第3説（実質説）に属するものとして、田中二郎『新版行政法中巻〔全訂第2版〕』弘文堂、1976年、67頁、佐藤功『行政組織法〔新版・増補〕』有斐閣、1985年（もっとも、そこでの叙述は簡単であり、佐藤＝鶴海・前掲注(24) 94～99頁の説明からは、第2説の立場をとってい

るようにも解することができる)、および岡部・前掲注(23) 363頁(そこでは、「職務の性質上、独立性が高いということは、決して、内閣の事務を助けることとは矛盾しない」とされている)などがある。

- (32) 1965年の改正により「国家公務員に関する事務を掌理するため」という文言が削除されたことは、人事院のそのような任務を否定するためではなく、「中央人事行政機関」として新たに定められた内閣総理大臣にも通ずる任務であるため、当該文言を削除して、端的に、両者の具体的な役割分担を明らかにする趣旨に出たものと思われる。
- (33) さらに、人事院規則と政令との関係については、一般に、両者は「所掌範囲を異にする」ため、「互いに競合しない」とされている(鶴飼・前掲注(29) 330頁、園部逸夫監修・栗田久喜＝柳克樹編『国家公務員法・地方公務員法』青林書院、1997年、65頁)。
- (34) 森田・前掲注(30) 9頁。
- (35) 浅井・前掲注(28) 33頁。また、浅井・前掲注(3) 10頁、76頁をも参照。
- (36) 塩野・前掲注(19) 55頁。
- (37) この場合、人事院は、主任の国务大臣を擁さない点で特殊な性格をもった行政各部(のひとつ)ということになるだろうが、人事院には、国会・内閣に対して直接に、関係法令の制定改廃に関する意見を申し出る権限や給与等に関し報告・勧告を行う権限が認められ、また、予算についても、内閣に対して「人事院の経費の要求書」を提出する仕組みとなっているなど、特別の考慮が払われているため、主任の国务大臣を持たないとしても、特段の支障はないものと思われる。
- (38) 塩野・前掲注(19) 50頁以下。
- (39) 鹿児島ほか・前掲注(7) 219頁。
- (40) 鹿児島ほか・前掲注(7) 221頁、鶴飼・前掲注(29) 342頁、浅井・前掲注(3) 135頁など。
- (41) 小森敏也ほか「中央省庁等改革関連17法律の概要」時の法令1605号、1999年、18頁、稲葉馨「『行政』の任務・機能と国家行政組織改革」公法研究62号、2000年、40頁以下を参照。
- (42) 行政改革会議「最終報告」は、総務省を「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の一環として設置し、行政の基本的な制度の管理運営を担うほか、同省にふさわしい機能を担う」としていたが、そのような総務省の位置付けは、その後の法制化の過程で変容し、そのような位置付けとの関係でかろうじて残ったのが、「中央人事行政機関たる内閣総理大臣」を「補佐する」という「人事管理機能」である、とされている(今村都南雄「省庁再編構想の屈折」法学新報、107巻1＝2号、2000年、10頁、18頁)。すくなくとも「総合調整事務」については、「中央人事行政機関としての内閣総理大臣の組織法上の位置付けに変更が加えられた」という本稿の分析が当を得ているとすると、まさに、総務省は、「内閣補助事務」に係る内閣総理大臣の「補佐」機関という一面を持つこととなるだろう。

## 第2節 人事院の役割再考

### I 「代償」機能論の諸相

#### 1 人事院による人事院論

国家公務員法（昭和22年法律第120号。以下、国公法とする）において、内閣総理大臣と並び「中央人事行政機関」として位置づけられている人事院は、1948年12月の同法改正（昭和23年法律第222号。通常「第一次改正」と称されているものであるが、先に同年法律第195号による微細な改正がある。以下、昭和23年国公法改正とする）により、改正前の同法附則第2条第1項によって設置されていた臨時人事委員会を改組・発展させる形で、国公法の「完全な実施を確保し、その目的を達成するため」に設けられた。この第一次改正の「根本的な方向」は、人事行政機関の「権限と独立性の強化」（人事委員会から人事院へ）、並びに「国家公務員の団体権及び団体行動権の規正」の「二つである」と言われている（1）ように、人事院の誕生と国家公務員に係る労働基本権の制限とは、時を同じくした（ただし、労働関係調整法〔昭和21年法律第25号〕第38条によって、すでに、「警察官吏、消防職員、監獄において勤務する者その他国又は公共団体の現業以外の行政又は司法の事務に従事する官吏その他の者」は、争議行為を禁じられていた（2））。

人事院の設置から50年を経た1998年12月3日、時の人事院総裁は、来し方を振り返り、「人事院は、政党政治に影響されない中立・公正な人事行政を実現するとともに、全体の奉仕者として労働基本権が制約されていることの代償措置的な機能を果たすために、そして、専門的人事行政機関として行政の複雑化・専門化に対処するために、各種の人事行政施策を展開してきた」と述べている（3）。また、人事院自身、先の国公法上の同院設置目的との関係で、同法による「公務員制度の特色が人事院の権限の特色ともなっている」とし、右公務員制度の特色について「国民に対して民主的かつ能率的な公務の運営を保障することにある」と述べた上で、さらに次のように敷衍している（4）。

「すなわち、①全体の奉仕者たる公務員に対しては公共の福祉の見地から労働基本権が制約され、その代償措置として職員の福祉及び利益の保護が図られなければならないこと、②行政の継続性や安定性を確保する使命を持つ公務員の人事行政は、政治の流れによって左右されることなく強い中立性と独立性をもって公正に運営されるべきこと、さらに、③公務の能率的運営を図るためには、行政の複雑化・専門化に対処するに足る合理的な人事管理が必要とされることなどの代償機能性、中立性、専門性等の要請からくる特色が見られる。〔段落－稲葉注〕これに対応して、人事院の権限にも代償機能性、中立性、専門性等の特色が見られる。」

これは人事院の成立史に関する文脈で述べられており、はたして、人事院の「権限」ないし（規範的に期待されている）機能が、同院設置当初からこのように整理された形で認識されていたかについては、疑問がないわけではない（次章参照）。しかし、いずれにせよ、今日、「人事行政の公正な運営を確保すること、労働基本権の制約に対する代償として職員の福祉、利益の保護を図ること及び専門性に基づいて人事行政の合理的・科学的な運営を確保すること」が、同院による同院の「使命」に関する自己規定（5）であることは疑いない。

## 2 判例・学説等における「代償」機能論

(一) 周知のように、人事院の「代償」機能(措置)を一躍クローズアップさせたのは、労働基本権の制限をめぐる最高裁判決である。

国公法・地方公務員法・公共企業体等労働関係法(現「国営企業及び特定独立行政法人の労働関係に関する法律」)などによる争議行為禁止の合憲性をめぐる判例変遷の中で、それまでの「一律禁止を大きく修正する」限定解釈論を採用して「第二期」の判例時代を築いたことで著名な(6)いわゆる東京中郵事件最高裁判決(最高裁大法廷昭和41年10月26日判決・刑集20巻8号901頁)は、非現業国家公務員にも憲法第28条の保障が及ぶという前提に立ち、それに対する制約が違憲とされないための四条件のひとつとして、「職務又は業務の性質からして、労働基本権を制限することがやむを得ない場合には、これに見合う代償措置が講ぜられなければならない」ことを示した。ただし、事案に即し、争議行為禁止の「代償」として具体的に論じられたのは、公共企業体等労働委員会によるあっせん・調停・仲裁の制度であった。

むしろ、人事院の「代償」機能(措置)論との関係で最も重要な意味を有すると思われるのは、「争議行為は勤務条件の決定に関する議会制民主主義と衝突するという原理論に立脚して」(7)争議行為の一律禁止合憲論を再構築した、いわゆる全農林警職法事件最高裁判決(最高裁大法廷昭和48年4月25日判決・刑集27巻4号547頁。以下、48年最判とする)である。同判決は、公務員の争議行為が「公務員の地位の特殊性と勤労者を含めた国民全体の共同利益の保障という見地から」制約を受けるのは当然としても、公務員にも憲法上労働基本権の保障が及ぶ以上「その労働基本権を制限するにあたっては、これに代わる相応の措置が講じられなければならない」とし、現に「適切な代償措置が講じられている」ことをもって、争議行為禁止規定を合憲と判示し、今日に及ぶ判例の流れを作った。しかも、国公法が設けている「代償措置」として、「勤務条件に関する「周到詳細な規定」と「準司法的機能をもつ人事院」、とくに、人事院による勤務条件に関する勧告・報告制度や人事院に対する行政措置要求・不利益処分の審査請求制度を挙げている点に特色を有する。

さらに注目すべきは、同判決における岸・天野両裁判官の追加補足意見であろう。そこでは「代償措置こそは、争議行為を禁止されている公務員の利益を国家的に保障しようとする現実的な制度であり、公務員の争議行為の禁止が違法とされないための強力な支柱」と断じられたからである。これを前提として、同補足意見は、「もし仮にその代償措置が迅速公平にその本来の機能をはたさず実際上画餅にひとしいとみられる事態が生じた場合には、公務員がこの制度の正常な運用を要求して相当と認められる範囲を逸脱しない手段態様で争議行為にでたとしても、それは、憲法上保障された争議行為であるというべきである」と論じ、後にいわゆる人勧ストをめぐる裁判例で引用されることになる(8)、いわゆる画餅論を展開した。これによって、人事院の「代償」機能がそれとして有効に機能していることが争議行為の禁止を正当化するための条件とされたわけである。

(二) しかしながら、このような「代償」(機能)論には批判も強い(9)。

48年最判においても、田中二郎裁判官等五裁判官の意見が、人事院に係る「代償措置制度」は、「最小限公務員の労働基本権を制限する場合において、文字どおりその代償と



して必要とされるものにすぎず、代償措置制度を設けさえすれば労働基本権を制限することができるというわけではない」と論じ、当該制度の存在が争議行為の全面禁止を正当化し得るものではないとしていた(10)。

のみならず、48年最判の考え方からすれば、人事院勧告制度等は「労働基本権の保障の制限の代償として位置づけることはできない」との見解もある。すなわち、48年最判を引用する最高裁大法廷昭和52年4月5日判決(刑集31巻3号182頁—いわゆる全通名古屋中郵事件判決)が明言しているように、憲法の財政民主主義の原則から、公務員には「労使による勤務条件の共同決定を内容とする団体交渉権の保障はな」とすれば、「もともと保障のないところに、制限はありえず、したがって制限に対する代償の観念も成立する余地はない」というわけである。かくして、「代償措置」といわれているものは、「生存権擁護のための関連措置」(48年最判)と位置づけられることになる(11)。

さらに、人事院勧告制度等は、そもそも「代償」の名に値しないという批判も以前から有力に主張されてきた。その代表的論者によれば、「代償」の対象となるべき団体交渉権は「自己の勤務条件の決定について、参加する権利に他なら」ず、「団体行動権」(争議権)についても「代償しなければならないのは、不満や要求を争議行為という方法で表現する公務員の権利」であり、勤務条件法定主義・人事院勧告・人事院への措置要求制度のいずれも、このような「代償」としての性質を持ち得ない(12)。また、「自己決定権としての労働基本権」論の立場から、「労働基本権の真義は、経済的諸条件への決定過程への参加そのものの保障にあると解し、団体交渉や争議行為に対し、他の目的のための手段にとどまらない独自の意義を認めるから、代償措置論はとりえない」とする見解もある(13)。これに加え、労働基本権を「生存権実現のための手段」と捉える立場からも、それを「単なる手段ではなく、『唯一不可欠』の手段」と見るのが歴史的に正しいもので、それに「代わりうる手段＝代償措置などありようはずがない」との指摘がなされている(14)。

(三) その一方で、人事院の(あるべき)役割を、「代償」機能に尽きるかのように捉えているのではないと思われる見解もある。行政改革会議(1996年11月～1998年6月)が1997年12月3日にまとめた『最終報告』に垣間見える発想がそれである。それは、「中央人事行政機関の機能分担」の見直しを提言し、人事院について、次のように述べている。

「人事院は、労働基本権制約の代償措置としての『人事行政の公正の確保及び職員の利益保護』のためにふさわしい機能に集中し、その実効的な遂行を目指すことが重要である。このため、本来、行政執行に責任を有する政府が行うべき機能(個別の人事運用や組織運営にかかわる事項など)との整理を行うとともに、各任命権者による人事管理をより弾力的なものとする等人事院による統制の緩和を進めることも重要である。」

これは、統制(規制)緩和論を併有する人事院縮小論と評することができるが、その人事院論に係る異色さは、公務員制度改革に関する限り右『最終報告』のベースとされたはずの、公務員制度調査会『意見』(1997年11月11日)と比較することによって既に明らかと言える。同『意見』が、人事院の今後のあり方として、「行政執行に責任を有する政府が行うべき事務との整理を行うとともに、規制の緩和を図る」一方、「中立第三者機関としての人事院が担うべき、人事行政の公正の確保及び労働基本権制約の代償措置

に関する機能」は「充実を図ることが重要である」と述べているからである(15)。『最終報告』では、そこにいう「人事行政の公正の確保」機能も「代償措置」として位置づけられており、そのことは、『最終報告』が、「現行の労働基本権制約の現状を前提とする限り、公正な人事行政の推進及び職員の利益保護の観点から」チェック・勧告や基準の設定などを行う「人事院の役割は重要」と述べていた点からも確認することができよう。

### 3 本節の課題

以上に見たところから明らかとなったのは、人事院の「代償」機能論なるものが、それほど確たる基盤の上に築かれているわけではないということである。

職員団体(労働組合)側から、一方では「人権体制の打破」が叫ばれ(例えば、国公労新聞1998年8月1・11日合併号)、他方では労働基本権に対する現行の制約を維持しつつ「代償制度である人事院の役割を大幅に縮小」することに批判が向けられる(例えば、2001年12月25日「公務員制度改革大綱」の閣議決定に対する日本労働組合総連合会事務局長談話(16))点にもその一端を窺うことができようが、そもそも、理論的にみて、労働基本権制約の「代償」という考え方が成り立つのか、いかなる意味で「代償」と言えるのか、どのような措置に「代償」機能を認めることができるのか、これまで判例等で「代償」措置とされてきたものに「代償」性が認められるとしても、当該措置は「代償」機能に尽きるものか、等々、様々な疑問が生ずる。また、「代償」機能論がそのような弱点を胚胎するものであるが故に、逆に、人事院の役割を「代償」機能に限定するかのような発想も生まれてくるのではなかろうか。

本節は、このような人事院の「代償」機能をめぐる理論状況に照らし、先に見た人事院による人事院論を念頭に置きながら、その「代償」機能論を再考することによって、人事院(あるいはそこに働く専門集団)のあり方について、限られた視点からではあるが、若干の考察を加えようとするものである。

## II 「代償」機能論の沿革と特色

ここでは、先の人事院による人事院論の形成過程を追うことによって、その特色を探り、次章における考察の準備作業としたい。

### (一) 人事院『年次報告書』

人事院は、国公法第二四条第一項により、毎年、国会と内閣に対して、業務の報告をすることとされており、この業務状況の報告書が『年次報告書』である。その第一号に当たる『昭和23年・24年報告書』から直近の『平成12年度報告書』に至る関係記述を辿ると、概ね、次のような特徴を見出すことができよう。

①公正(中立)・代償(利益保護)・専門という人事院の使命(役割・任務)の三分説が初めて現れるのは、昭和43年度版である(ただし、昭和61年度版から平成10年度版までは、また見当たらなくなる)。そこでは、「人事院は、内閣の所轄のもとに強い独立性と中立性とが与えられており、人事行政の公正な運営を確保すること、公務員の労働基本権が制約されていることの代償としてその福祉および利益の保護を図ること、および専門性と技術性に基づいて人事行政の合理的、科学的な運営を確保することを使命として

いる」(概説1頁)と述べられている。

②個別の業務に触れた箇所、給与勧告制度が「代償措置」に当たる旨の記述は、昭和56年度版(『年次報告書』に再録された「給与に関する報告」中の記述を含む)から、行政措置要求制度が「代償措置」に該当する旨の記述は、平成2年度版から見るができる。ただし、それ以前でも、「一般職の国家公務員は、団体交渉権および争議権を有せず、その給与改善は、もっぱら人事院の勧告に基づいてなされている」(昭和35年版・23頁)といった記述は、散見される。

③「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」(ILO 87号条約)の批准に伴い団結権に関する規定の見直しと新たに内閣総理大臣を「中央人事行政機関」に位置づける(その事務部局として総理府に人事局を設置)等の比較的大きな国公法改正が行われた1965(昭和40)年の報告書では、中央人事行政機関としての人事院の「機能」の「分掌」について、概括的には、「職員に関する人事行政の公正の確保および職員の利益保護等」(1頁)と述べられている。この公正と利益保護の二分論は、同年の国公法改正で(内閣総理大臣・総理府人事局の所掌事務との切り分けを意識しつつ)定め直された人事院の所掌事務規定(第3条第2項)の文言をなぞったものに他ならない。

④なお、昭和20年代のものには、人事院の役割に関する体系的叙述が見当たらない一方で、給与勧告・行政措置要求・不服申立てなどについては、通例、「公正な待遇確保」のためという理解が示されている。

## (二) 国会答弁

そこで、次に、昭和20・30年代における人事院側の認識を更にさぐるため、昭和23年国公法改正を含む国公法改正について審議した国会での人事院側の説明・答弁を見ることにしたい。ちなみに、この時期には、各種審議会において繰り返し人事院改組案(廃止を含む)が提示され、それを受けて、1952年以降、再三にわたり国公法改正案が国会に提出されたが、いずれも廃案となった(17)。

⑤昭和23年国公法改正案に関する政府委員の提案理由説明によれば、「人事委員会を人事院と改め、従来内閣総理大臣の所轄のもとにあつて総理府の一外局でありましたのを、内閣に置き、他の行政機関に対し独立性を与える」等としたのは、「不偏不党」「厳正公平な人事行政を行うとともに、国家公務員の福祉と利益との保護機関としての機能を果たすため」である(18)。「代償」機能あるいはそれに類似した表現を見出すのは困難で、むしろ、人事院勧告について、「これはいわば一種のスライド・システムの思想を採用したものと考えられるのであります」と説明している(19)点が注目される。なお、「福祉と利益との保護機関」という表現は、この昭和23年国公法改正で従来の第1条(目的規定)中に加えられた「職員の福祉及び利益を保護する」という文言に対応するものであらうと思われるが、これは、衆議院の修正で追加されたものである。これを提案した民主党側の説明によると、政府案においても国公法が「公務員の福祉及び利益のため十分なる保護の手段を講ずることを目的としておる」はずなのに、その点が明確にされていないので、「この法律のこの点に関する目的を明確にいたしておきますこと、将来この法律の運用に関する指導精神を明らかにしておくこと」が狙いだった(20)。

⑥おそらく、人事院側の国会答弁の中で最初に「代償」という表現が用いられたのは、1954(昭和29)年の第19回国会において人事院を「国家人事委員会」に改組縮小

する国公法改正案を審議した際ではないかと思われる。この時、質問者から、人事院が一方では政府から「じゃまもの扱い」され、他方では全官公の組合から「白眼視されたようななかっこうになっている」のは、「宿命的」なものと思われるとして、人事院総裁としての心境を尋ねられた政府委員浅井総裁は、次のように答えている。「人事院が一方に基本的人権のあるものを押さえ、その代償としてでき上がっておる。従ってどっちつかずのまん中のところを歩いて行かなければならぬような宿命をになわされておる」と(21)。

⑦しかし、「代償」機能への言及が散見されるようになるのは、昭和30年代後半である。1959(昭和34)年2月にILO 87号条約の批准と関係法令の改正について閣議決定がなされたのを受けて、その翌年から1963年12月まで計6度にわたって国公法改正案が国会に上程された。そのような状況の中で、時の佐藤達夫人事院総裁によって、次のような答弁がなされている。「現在の国家公務員法上公務員には団交権その他の労働権が認められておらない。それに対する代償として、人事院はやはり中立機関としていわば団交権の代償的機能をこれはやはり大幅にお与えいただいております。その最も重要なものが給与の勧告権でございます。これは団交権の代償的機能と申しますのはなにも勧告権だけでないのでありまして、現在の制度をごらになりますとわかりますように、給与法がございます。公務員法もございますけれども、これも大幅に基準の設定を人事院規則にお与え、お預けいただいております。なぜ人事院規則にお与えいただいておりますかという、これはやはり中立機関としてそこをきめさせることがどうしても必要だ、団交権の代償的機能を使用者側に一方的にきめさせたのでは代償の意味をなしません。」(22)

⑧また、同時に、従来の人事院の「使命」論が次のように再構成されることとなる。「現在の中立機関としての人事院の使命というものは、申すまでもなく人事行政の中立公正を確保する、あるいは国家公務員の中立を保障するという点が一つと、それからもう一つは、公務員の利益を保護する、特に勤労者としての公務員、いわゆる団交権のない公務員、この立場を保護してやろうというのが大きな使命であると思うのです。」(23)

### (三) コメント

(1) 人事院の「使命」ないし(果たすべき)機能として、その「代償(Compensation)」性が広く語られるようになったきっかけは、おそらく、ILOにおける論議およびILO 87号条約批准問題ではないかと推測される。⑦の答弁に対する質問者が、「代償機関の欠如という問題について、地方公務員にも国家公務員にも触れたILOの見解が出ておりますから、そうなりますと、それとの関係において、代償機関か権利か」ということが問題となると述べ(24)、⑧の答弁者が、「普通に団交権の代償といわれておりますその機能を人事院にお預けいただいております」(25)としていたからである。当時、国鉄当局の団体交渉拒否に端を発して機関車労組等が1958年に行った申立てに他の組合が追随し、ILO結社の自由委員会において第179号事件として一括処理され、その審査が行われていたが、同委員会の先例原理に照らし、「代償措置」問題が重要な争点となっていた(26)。このことからすれば、「代償」という言葉が「普通に」用いられるようになったことも、十分に頷けよう(27)。

(2) もっとも、人事院の「代償」機能論は、ILO(結社の自由委員会)の「代償措置(Compensation Measures)」論とは似て非なるものとされている(28)点に注意が必要であろう。ILOにおいては、争議権の制限・禁止に対しては「労働者の利益を完全に保護する



十分な保障が伴うべき」であり、そのため「不偏不党の機関を設立すべき」であるが、「日本においては」そのような原則が「いまだに受け入れられていない」（1965年のいわゆるドライヤー委員会報告書）とされた（29）からである。そして、この「十分な保障」の意味については、後に、「両当事者がすべての段階で参加しうるような、適当で公平かつ迅速な調停・仲裁手続と、その裁定が両当事者を拘束し、完全かつ即時に実施されること」が例として示されている（30）。

（3）⑧の「使命」論は、③と同様の二分説に立つものであり、仮に違いを見出そうとすれば、結局、「公正」と「利益保護」のうち、後者を「代償」と言い換えるかどうかの差である。見方を変えたと、利益保護は「代償」に尽きるか、という疑問が生ずる。

他方、新たに①のような三分説（専門性の強調）が唱えられるようになった背景を推測すると、発足後20年間の経験に加え、1965年国公法改正によって人事院体制が安定期に入ったことも預かっているのではないか、と思われる（31）。

（4）付言すると、以上の叙述は、⑥の時期より以前に、少なくとも「代償」論の萌芽ないし原型とも見うる見解があったことを否定するものではない。とくに、初代の人事院総裁（1948年12月～1961年2月）をつとめた浅井博士の次のような「人事院の内閣に対する独立性の存在理由」に関する説明（32）を逸することはできないであろう。

「考えなければならない点は、国家公務員法第98条が、一般職公務員の同盟罷業、怠業その他の争議行為を禁止し、団体協約を締結する権利を剥奪していることである。この憲法第二十八条に保障した勤労者の重要な基本的人権の制限は、同時に人事院によって一般職公務員の利益が保護されるということを前提又は対価とするものと云わなければならない。もし、憲法第73条4号の規定そのままに、公務員制度が内閣の手によって運営されるものとしたならば、使用人の運命が、一つに使用者の手中に置かれるのと同じことである。」

ここでは、人事院による公務員の利益保護は、労働基本権制限の「対価」とされており、表現の上でも後の「代償」論に連なるものがある。前章の冒頭にも述べたように、人事院の誕生と争議行為禁止規定等の新設とは、いずれも昭和23年国公法改正によるものであったところから、両者を関連づけて捉えることは、むしろ自然とも言えよう（33）。

### Ⅲ 「代償」措置の内容と限界

#### 1 「代償」措置のカタログ

前章で見た「代償」機能論の沿革が示唆するのは、人事院の創設当初からそれが本格的に展開されていたのではないと思われる点からして、「代償」機能を果たすべきものとして位置づけられる具体的措置（「代償」措置）に関する理解にも、一貫性を欠くところ、あるいは不正確な点があるのではないか、ということである。そこで、「代償」機能論を更に検討するため、具体的な「代償」措置に即して考察を加えることとするが、まずもって、そもそも何が「代償」措置に当たるか、が問われなければならない。

これについて、従来指摘されてきたものの代表格は、言うまでもなく、勤務条件とりわけ給与に関する勧告・報告制度（国公法第28条、一般職の職員の給与に関する法律第2条第3号。以下、人勧制度とする）であるが、そのほか、行政措置要求制度（前記『年次報告書』・48年最判）、さらには不利益処分不服申立制度（四八年最判）も挙げら



れることがある。

加えて、比較的早期から、勤務条件に関する規則制定権も「代償」措置と位置づけられてきた（前記⑦）点が注目される。今日も、人事院は同様な認識に立って、次のように述べている。「労働基本権制約の代償機能を果たす人事院の事務としては、給与、勤務時間等に関する勧告のほか、法律の委任に基づく給与、勤務時間、健康安全、災害補償等に関する基準設定等の事務がある。公務員に対し憲法で保障された労働基本権を制約する以上、これに代わる相応の措置が講じられなければならない、人事院は、労使交渉に代わるものとして、情勢適応の原則に従い民間準拠などにより勤務条件を設定し、公務員給与等に対する公務部内の納得と国民の理解が得られるよう努めてきた」と（34）。

のみならず、人事院の権限縮小（規制緩和）が論じられるときしばしば取りざたされる「級別定数の設定・管理権」も、「代償」措置として説明されることがある。一般職の職員の給与に関する法律第八条第一項によれば、人事院は、「国家行政組織に関する法令の趣旨」に従い、級別標準職務（表）に適合するように、予算の範囲内で「職務の級の定数を設定し、又は改定することができる」。この「職務の級の定数」が級別定数であり、「各省庁ごとあるいはその内部組織としての各組織ごとに、当該組織における職務について級別標準職務という分類尺度を適用した場合に、その結果が全体としてどのようにあるべきかということを経験に定められるものであり、そこにおける職員の職務評価の枠として作用することとなる」ものである（35）。各職員は、この級別定数に従って、その職責に応じ、給与水準の基準である俸給表の各級に格付けされることになる。この人事院の権限をめぐって、前記の公務員制度調査会（1997年4月～2002年3月）で議論がたたかわされ、「級別定数は、組織管理と密接に関連した人事管理に関する事項であり、各省庁の業務運営のための適切な体制の整備」のため、「また、政府としての重点分野に対する適切な体制づくりを可能とするため」にも、「内閣総理大臣が所管することとすべき」との見解が出されたが、これに対し、人事院擁護派は次のように反論した。「級別定数は、公務員給与を民間に準拠させるための官民給与比較に不可欠であり、代償措置としての給与勧告と一体不可分のもの」であること、「また、級別定数は、職員の給与格付けをするための基準（昇格の可能枠）であり、民間であれば労使交渉事項に相当」することから、これを「人事院が直接所管しないこととなれば、人事院として代償機能を責任をもって十全に果たすことができなくなる」と（以上、公務員制度調査会・前掲『意見』）。もっとも、この権限行使が、「代償」機能を持ちうるとしても、少なくとも本稿のテーマとの関係では、これを独立に取り上げて論ずる意味があるか疑問である。右の擁護論を前提とすれば、一方では、人勸制度の問題であるし、他面では、勤務条件設定に関わる問題と見ることができるからである。

他方、勤務条件法定主義や身分保障も、時として「代償」措置に加えられることもある（36）。しかし、前者が、むしろ「公務員の労働基本権制約の根拠の一部」（37）ともなっていることに加え、いずれも（少なくとも第一次的には）国公法等の法律の内容そのものに関わるもので、それ自体が人事院の措置とは言えない（38）。逆に、人事院による措置という観点から見ると、結局、勤務条件に関する勧告・報告や人事院規則による勤務条件の設定、あるいは、身分保障規定の適正な運用に仕える諸制度（不服申立制度・行政措置要求制度・苦情処理制度）が問題とされることになろう。

そこで、以下の「代償」措置に関する検討においては、人勸制度・行政措置要求制度・不服申立制度および勤務条件に関する規則制定の四つをとりあげることとする(39)。

## 2 「代償」措置の検討

### (一) 概説

個別的な検討に入る前に、まずもって、これらの四制度と昭和23年国公法改正との関連を見ておくことにしたい。それが、この改正によって新設あるいは拡充されたものであれば、同改正法による労働基本権制約との密接な関連性を窺うことがより容易になると思われるからである。

まず、これらのうち、昭和23年国公法改正前後で、当該権限自体について実質的に条文上の変化が全く見られないのは、行政措置要求制度(第86条)および不服申立制度(第89条～第92条)である。この二制度に関しては、「人事委員会」が「人事院」に改正されたにとどまる。

次に、勤務条件に関する規則制定についても、「職員の勤務条件その他職員の服務に関し必要な事項は、人事院規則でこれを定めることができる」とする一般規定(第106条第1項(40))、さらに給与について人事院規則の制定を予定している第68条から第70条までの規定も、実質的には変わっていない。ただ、人事院の規則制定権については、改正前にあった「内閣総理大臣の承認を経て」制定するという制約が削除された(第16条第1項(41))。これは、昭和23年国公法改正中の「最も大きなものの一つ」で、「人事院の独立性の強化に伴う必然の結果」とされている(42)。

これに対し、人勸制度は、昭和23年国公法改正で導入されたものといえる(第28条第1項後段〔勤務条件に関する基礎事項の勧告〕および同条第2項〔給与勧告〕の追加)。この点、「給与改訂の勧告権が人事院に与えられているということは、かの1948年12月の国家公務員法の改正の核心」と言われている(43)ほどである。もっとも、この改正以前にも臨時人事委員会による給与水準改訂の勧告が国公法第67条(給与準則の改訂案の作成および内閣総理大臣への提出に関する規定で、改正後は提出先が国会・内閣となる)を援用して行われ、また、人事院による最初の給与勧告は、改正後の国公法第28条第2項が施行される以前に、第23条(法令の制定・改廃に関する国会・内閣への意見の申出に関する規定で、これも改正前から存在し、ただ改正前は申出先が、内閣総理大臣になっていた)に基づいて実施された(44)。したがって、この点に関する昭和23年国公法改正の意義は、勧告等の相手方が「国会及び内閣」とされ、とりわけ国会に対して直接に(内閣等を経由することなく)勧告できるようになったこと、および、「俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じたと認められるとき」は「勧告をしなければならない」(第28条第2項)として具体的な「勧告する義務」を負わせた点(45)、ないしは、国会が情勢適応の原則に従って勤務条件の内容を決定できるよう「勧告することを怠ってはならない」(第28条第1項後段)とした点(46)に見出すことができよう。

### (二) 人事委員会から人事院へ

以上に見たところから、四つの「代償」措置のなかには、行政措置要求制度および不服申立制度のように、「人事委員会」が「人事院」になっただけで、昭和23年国公法改正によっても、少なくとも条文の上では他に何らの変化も見られないものがある。ここでい

う「代償」とは、先に述べたように、右改正による労働基本権制約の「代償」であるから、この二制度が（新たに）「代償」機能を有すべきものとして位置づけられるようになったとすれば、さしあたり、その根拠を、人事委員会から人事院へという制度の運用主体の側の変化に見出さざるを得ないであろう。それでは、どのような点に変化が見られるのであろうか。

まず、組織法上の位置づけが変わったことは、明らかである。人事委員会は「内閣総理大臣の所轄の下」に置かれ（旧第3条第1項）、総理庁（当時）の外局というべきものであったが、人事院は「内閣の所轄の下」に置かれ（改正後の第3条第2項、現行同条第1項）、いわば内閣直轄の機関になった。「内閣法において、内閣官房と並んで内閣において内閣の機能を助ける部局」というのが、立法趣旨であった（47）。改正法第四条第四項により、人事院には国家行政組織法が適用されず、内部機構を自ら「管理する」とこととされたが、これは内閣の統轄下にある行政機関（省・庁など）に関する組織基準の不適用と共に、中央省庁全体の組織管理を担当する機関（当時の行政管理庁）の組織統制を受けないことを意味した。そして、「委員会」から「院」への名称変更には、そのような組織上の「格」の高さを象徴するねらいもあったようである（48）。さらに、内閣と人事院との関係については、「内閣総理大臣に報告」する（改正後の第3条第2項後段）にとどまって内閣から指揮命令を受けることはないという「最高度の独立性」が与えられ、経費要求書を直接内閣に提出し、内閣がこれを修正する場合には原要求書・修正要求書それぞれを国会に提出するという（国会・裁判所・会計検査院類似の）二重予算制度・「会計独立」原則によって（改正後の第13条第3項・第5項）その独立性が予算面からも担保されることとなった（49）。

他方、人事院（旧人事委員会）を構成する人事官（旧人事委員）については、定員三名で、いずれも両議院の同意を経て内閣が任命（天皇が認証）すること、およびその積極的資格要件（人格が高潔・人事行政に関する識見など）は、従前どおりであるが、消極的資格要件が厳しくなった（政党の役員のみならず、それに類する政党員も排除され、しかもその経歴が任命前一年間から五年間に延長、など）ことに加え、弾劾裁判の訴追権者が、内閣総理大臣から国会に変更され（議員修正）、人事官の身分保障の点からも、内閣（総理大臣）に対する独立性が強化された（50）。

以上の点から、人事委員会から人事院への移行によって、制度運用機関が独立性ないし（紛争等の当事者から見れば）中立性を強めた、とは言えよう。もっとも、そのことがさしあたり従前からの「利益保護」ないし「公正な待遇確保」機能の強化につながり得るとしても、当該制度を新たに「代償」措置として位置づけることまでも帰結するか否かについては、依然として疑問が残る。労働関係において「代償」機能を果たす機関としての人事院にふさわしい組織構成という観点からは、「人事院の構成における中立公正性に対する疑問」が出され（51）、むしろ、（中央・地方）労働委員会に準じた労働者側・使用者側・公益（中立）側という人事官の三者構成を求める意見が根強いからである（52）。

### （三）行政措置要求制度の「代償」性

にもかかわらず、人事院は、不服申立制度・行政措置要求制度を含む公平審査制度が、職員の身分・利益の保護、人事行政の適切な運営ひいては公務の公正・能率的運営の確保をはかるものであるとした上で、とくに行政措置要求制度については、次のように述べて、

その「代償」性を強調している。「この制度は、単に職員の勤務条件に関する不平不満の解消を図るというだけではなく、労働基本権を制約されている職員が勤務条件の積極的な改善と適正化を能動的に求めることを保障するものであり、労働基本権制約の代償的機能を果たすものである」と(53)。

行政措置要求制度が、勤務条件にかかわるものであるだけに、事実上「代償」機能を果たしうるということはあり得よう。しかし、それを超えて、制度本来のあり方としても「代償」措置として位置づけられているとすれば、おそらく、以下のような点を勘案してのことであろうか。

まず、不服申立制度とは異なり、措置要求では、申請者(措置要求者)と同様な事情にある多数の職員について一般的な行政上の措置を要求することができ、なおかつ、必ずしも不利益な取り扱いを前提とせず、勤務条件の一層の向上を求めることもできる(54)。また、1951(昭和26)年四月に公布・施行された人事院規則13-2(勤務条件に関する行政措置の要求に関する審査の手続)により、「個別的に」のみならず「職員団体」を「通じてその代表者により団体的に」も要求を行うことができ(第1条第1項)、さらに、人事院は、適当と認めるときは、要求の受理・却下を決定する前に、関係当事者に対し交渉を行うようにすすめ(第5条)、事案の継続中においても、あつせんを行うことができる(第7条第3項)。このような面からすると、行政措置要求制度にも、団体(集団)的労使(労働)関係にかかわる要素が認められる。

そして、注目すべきは、地方公務員法第46条に基づく県人事委員会に対する行政措置要求に係る事案においてではあるが、「委員会の判定の内容は、多くの場合、勧告的意見の表明」にすぎないにもかかわらず、当該判定に処分性を認めたことで知られる最高裁第3小法廷昭和36年3月28日判決(民集15巻3号595頁)が、同条の趣旨につき、「地方公務員法が職員に対し労働組合法の適用を排除し、団体協約を締結する権利を認めず、また争議行為をなすことを禁止し、労働委員会に対する救済申立の途をとざしたことに対応し、職員の勤務条件の適正を確保するため」のものとしている点である。先の48年最判も、「地方公務員法は、職員の措置要求に対し、適法な手続で、かつ、内容的にも、裁量権の範囲内における適法な判定を与うべきことを職員の権利乃至利益として保障する趣旨の規定と解すべき」とする本判決の判示を、前提にしているものと思われる(55)。

さらに重要な意味を持つのではないかと思われるのは、1952年の「労働関係調整法の一部を改正する法律」(昭和27年法律第288号)による公共企業体等労働関係法の一部改正(第40条第1項第1号)、および地方公営企業労働関係法(昭和27年法律第289号)附則第4項・地方公営企業法(昭和27年法律第292号)第39条により、これらの法律が適用される公共企業体等職員・地方公営企業職員・単純労務職員には、行政措置要求制度に関する規定の適用が排除されるに至ったことである。これらの職員には労働協約締結権が認められ、労使からなる苦情処理共同調整会議制度、公益委員も加わる労働委員会(仲裁委員会・調停委員会)制度が設けられている。したがって、右適用除外の趣旨も、労働関係法が「給与その他の労働条件を団体交渉の対象とし、これに関して労働協約を締結することができる」とした趣旨に抵触する」とためという点に求められ、その上で、行政措置を求める「請求権は、団体協約締結権および争議権に代わって、勤務条件の改善を要求する権利」とされている(56)。これに、公共企業体等労働関係法が定める労



働委員会によるあっせん・調停・仲裁の制度が「協約締結権を含む団体交渉権を付与しながら争議権を否定する場合の代償措置」とされている（前記の最高裁昭和52年5月4日判決）ことを考慮すると、行政措置要求制度について、いわば「代償」措置の「代償」（穴埋め）ということがかろうじて言えるのではなからうか。このような意味において、少なくとも、以上のような整理が行われた1952年以降においては、行政措置要求制度の「代償」性が立法趣旨としてもうかがえるようになった、と評する余地があろう（57）。

なお、不服申立制度については、先に触れた行政措置要求制度との違い、および上記の労働関係法適用職員に関してもその適用が排除されていない点に照らし、これを取り立てて「代償」措置とする根拠に乏しいように思われる。

#### （四）勤務条件に関する規則制定

（1）昭和23年国公法改正によって強化された人事院の準立法権限を基盤とする、同院による勤務条件に関する規則制定の「代償」性の有無を考察するとき、まず問われなければならないのは、憲法第27条第2項との関係である。同項は、「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める」とし、「契約自由の原則を修正」する「労働者保護立法」を予定しているが、これに基づいて労働基準法（昭和22年法律第49号）をはじめ、労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号）・最低賃金法（昭和34年法律第137号）・労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）などが定められている（58）ことは、周知の通りである。他方、昭和23年国公法改正により、非現業職員には、労働組合法・労働関係調整法等のほか労働基準法も適用されないこととなった（附則第16条。なお、その後、最低賃金法・労働安全衛生法等の制定に伴い、それら新規の勤労条件基準法も適用除外となる）。そこで、「原則として労働基準法の適用されない非現業の国家公務員についても、日本国憲法に基づき、別途、勤務条件に関する基準の法定が必要とされるというべきであり、一般職の職員の給与等に関する法律、勤務条件に関する人事院規則等がその要請に込えている」（59）ということになるわけである。

実際、昭和23年国公法改正案の審議の際にも、労働基準法の適用除外との関係で次のような政府委員説明がされていた。「労働基準法が外れた後の措置はどうするかと申しますと、これもやはり国家公務員にふさわしい勤務条件その他を、勤務条件に関する詳細が法律又は人事院規則で規定されなければならんわけであります」と（60）。

したがって、勤務条件に関する人事院規則には、法律（国公法・一般職の職員の給与に関する法律・一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律など）の委任に基づき、あるいはそれを執行するために、憲法第27条第2項が要請する「勤労条件に関する基準」を定めるものがあり、少なくともそのような人事院規則に関する限り、労働基本権制限の「代償」措置と考えることはできないであろう。

（2）もっとも、勤務条件について直接法律で定める範囲については、一般的には、「基礎事項」（国公法第28条第1項）にとどまることが予定されており、給与（人事院規則九系列）・能率（10系列）・勤務時間および休暇（15系列）・災害補償（16系列）など、現に勤務条件に関する多数の人事院規則が制定されている。詳細な給与関係の規律をはじめとして、それらの全てを憲法第27条第2項の要請によるものと捉えるのは困難であろう。したがって、同項の要請をはみ出す部分については、非公務員であれば団体交渉を含め労働協約・契約等で決めるべき労働（勤務）条件を、人事院規則によって規定して



いるという面があることは否定できないのではないかとと思われる。このとき、人事院による勤務条件に関する規則制定の「国家公務員について労働協約締結権および争議権を否認していることに対する代償措置としての役割」が語られるとすれば、それは、「使用者たる政府と被用者たる公務員との間にあって中立的な立場に立っている」という(61)人事院自身の性格に由来することとなろう。つまり、「代償」性は、使用者側に立つ内閣が政令で(あるいはさらに主任の大臣が省令で)勤務条件の詳細を規定する場合と比較して、「中立」という、より使用者側に偏しないことが期待できる「立場」に人事院が置かれている点に求められているにとどまる。そして、人事院規則制定権との関係では、昭和23年国公法改正により内閣総理大臣の承認が不要とされたことによって、この「立場」が初めてもたらされたと見ることもできないわけではなかろう。

#### (五) 人事院勧告制度

(1) 人勧制度は、人事院の「代償」機能の代名詞のように言われてきた。先に見たとおり、昭和23年国公法改正によって、この制度がいわば義務化され、拡充されたことに照らせば、それも頷けよう。すでに1950(昭和25)年の段階で、人勧制度は「団体交渉」として替わるもの、という理解が示されていた。

「第3国会における国家公務員法の改正によって、従来、給与が組合と政府との団体交渉によって定められていたことに弊害があるという立場に立って、それを人事院の科学的な十分な調査研究によって定めるべきものとされたのであった。即ち人事院に対して、この法律は、このような権威を与えたわけである。〔中略〕内閣は組合と自らの団体交渉による給与の決定という従来の方式をすてて、その権限を人事院に認めたのである。人事院の勧告を内閣も尊重すべきであることは当然であるといわなければならない。」(62)

(2) そうであるだけに、また、この制度を労働基本権制約の「代償」と見ることに、様々な批判が寄せられたといえよう。先にI・2・(二)で触れた批判論は、まさに人勧制度を念頭に置いた上での批判と見てよい。

さらに、この制度の内在的限界としてよく指摘されるのは、それが「拘束力」を有するものではないという点である(63)。しかし、そのような批判は、人勧制度が十分な「代償」措置とはなり得ていないことを衝くものではあっても、立法的に、「代償」措置として位置づけられていることまでをも否定するものではなかろう。「代償」措置と見なければ、勤務条件(基準)法定主義・財政民主主義のもとで、それと極めて微妙な関係にある「拘束力」論に敢えてコミットするとも思えないからである。

むしろ、制度本質論として検討を要すると思われるのは、情勢適応の原則に則った勧告が求められており、「俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要が生じた」場合、勧告を義務付けられている(国公法第28条第2項)点である。つまり、「増」の場合だけでなく、「減」の勧告も予定されている。後者は、むしろ使用者側の立場に人事院が立つ場合もあり得ることを意味するのではないか。せいぜい「それ以上に恣意的に減額されることはない」という意味で、「一つの保障的性格をもつ」と言い得る(64)にとどまろう。

この点で興味深いのは、先に紹介したように(前述⑤)、昭和23年国公法改正案の政府側説明で、人勧制度について、「一種のスライド・システムの思想を採用した」とされ

ていたことである(65)。人勸制度には、そもそも、「社会一般の情勢に適應するよう」・「給与を決定する諸条件の変化」により行うという方針が示されており(国公法第28条)、俸給表は「生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して」定めるべきこととされている(国公法第64条第2項)。周知のように、現在、最も重視されている俸給表決定要素は、民間賃金(官民均衡原則)であり、そのため人事院は、民間給与実態調査にエネルギーを費やしている(66)。いうまでもなく、このような人勸に係る規律は、立法者が、公務員として適正であると考え、換言すれば、「本来の使用者」である国民(全体)が納得し得る、勤務(給与)条件を求めるものであろう。そうであるとすれば、人勸制度には、当事者の思惑を一旦離れて、客観的に「適正」な勤務条件を設定・維持するという役割も期待されているのではなかろうか(67)。

#### IV 人事院の役割・再考

(一) 以上の考察から、これまで一般に労働基本権制限の「代償」措置とされてきたものにも、そのような性格付け自体に疑問があるもの(不服申立制度)、かろうじて「代償」性が認められるもの(行政措置要求制度)、「代償」機能にとどまらない役割を有するもの(勤務条件に関する人事院規則制定・人勸制度)があることが、判明した。もとより、このような指摘は、現行の労働基本権制限(団体交渉権の制限・争議権の剥奪)が存続する以上、人事院による「代償」措置の更なる増強を要請するものでこそあれ、その「代償」機能を不要とするものではない。むしろ、先に見た、人事院の役割を「代償」機能に尽きかのように捉える見解の問題性を、一層、際立たせることとなろう。言うまでもなく、そのような理解の一面性が、更に明白となったからである。

したがって、いずれ現行の労働基本権制限の見直しが行われるとしても、それに伴って、これまで「代償」機能とされてきたものが当然に廃止されるわけではない、ということになろう。例えば、行政措置要求制度には、依然として、不服申立制度との役割分担を図りながら、後者と同様に、公務員の権利・利益の保護に仕えるという役割が期待される。また、必要最小限の勤務条件に係る規則制定も、政令に移管するより、「使用者側」から距離を置いた位置にある人事院のような機関に委ねる方が適切であろう。さらに、人事院の「行政的権限」に関しても、「労働基本権回復に伴い人勸制度の廃止は当然であるが、給与を始めとする勤務条件に関して人事院がもっている現行の広範な機能(極めて専門技術的な事務も少なくない)については、労働基本権を制約しない範囲でかなりの程度認めてよいと思われる」との見解が表明されている(68)。人事院が50年以上にわたって蓄積してきたノウハウの有効活用という点からも、給与制度を含む人事行政に関するその研究・調査能力に期待するところは大きいのではなかろうか。先述のように、人勸制度に、国民が納得し得る「適正」な勤務条件を確保するという役割も認められるのであれば、民間給与実態調査とそれに基づく分析結果の公表(場合によっては、緩やかな意味でのガイドラインの呈示)といった活動を、「労働基本権回復」後も人事院が担うことも、あながち考えられないわけではなかろう。

(二) さらに、これまでの考察は、先に見た人事院の「使命」に関する自己規定、すなわち、人事院の任務に関する、公正(中立)・「代償」(利益保護)・専門の三分説について(ある程度の単純化はやむを得ないとしても)、その再考を促さずには措かないように

思われる。第一に、それは「代償」機能を誇張しすぎている。第二に、利益保護が「代償」機能に尽きるかのような誤解を与える。そして、第三に、専門性の位置づけにやや疑問を残すところがある、からである。第二点目までについては繰り返しを避け、ここでは、第三の専門性に関して言及しておくこととしたい。

省庁等の内部部局を除くと、「人事行政を専掌する機関は、人事院のみである」(69)。そのような人事行政機関が設けられるのは、「人事行政の統一的な運営を確保し、不断にその改善をはかり、常時公務員の福祉と利益を保護するためには、どうしても専門の人事行政機関の設置が必要であるし、これはまた他の行政機関の人事行政に関する負担を軽減するためにも、望ましい」からである(70)、といえよう。つまり、人事院は、人事行政の専門機関にほかならない。にもかかわらず、その使命(任務・役割)として、ことさらに「専門性」が強調されるのは、どうしてであろうか。おそらく、「専門性」の下で語られる、「人事行政の合理的・科学的運営」、あるいは「行政の複雑化・専門化」に対処するための「人事行政施策の展開」が、公正(中立)・代償という枠組みにおさまり切れなくなっているからではなかろうか。一例のみをあげると、人事院『平成12年度年次報告書』は、その冒頭で、近時における人事行政の基本動向を示す重要課題として「女性国家公務員の採用・登用の拡大への取組」をとりあげ、かなりの紙数をそれに割いている。これは、関係者の意識改革・勤務環境の改善・職業生活と家庭生活の両立支援策などの広範な施策を要する課題であると共に、各任命権者の積極的・計画的対応を不可欠とするものである。そこで、人事院は、「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」(2001年5月21日)策定し、各府省に向けて発出している。このような積極的施策展開は、少なくとも、男女不平等の是正といった観点だけで捉えきれるものではあるまい。また、「代償」の問題と直接の関係もない。

翻って考えてみると、人事院は、早期から、職階制に象徴される「科学的人事行政」を担う、専門的な人事行政機関とされてきた(71)。その点からすれば、人事行政の公正確保の分野でも、人勸制度を始めとする「代償」機能遂行の場面においても、基本的に、専門性の発揮が求められているということもできよう。そうであるとする、上記三分説自体にやや無理がある、ということにならないであろうか。

(三) 1999年の第145回通常国会で成立したいわゆる中央省庁等改革関連17法律のうち、内閣府設置法・国家行政組織法・各省庁等設置法を見ると、行政機関の編成原理として、従来の「所掌事務と権限」中心から、「任務」と「所掌事務」中心への転換がなされ、各府省庁等の「任務」が明記されることとなった。この「任務」とは、所掌事務の遂行によって達成すべき「行政目的」を意味する(72)。

ところで、本稿でこれまで考察を加えてきた人事院の「代償」機能、あるいは人事院の「使命(役割・任務)」とは、このような「行政目的」としての「任務」に相当するものである。そうであるとすれば、そのような考察を行う際、まずもって目が向けられなければならないのは、人事院設置法としての国公法における人事院の「任務」規定であろう。前記17法律のひとつである「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」(平成11年法律第102号)には、「国家公務員法の一部改正」が盛り込まれたが、特別職のカタログ(国公法第2条第3項)と任命権者に関する規定(国公法第55条)のみに関わり、人事院の組織や所掌事務に何ら触れてはいない。つまり、人事院

に関しては、意識的に「任務」規定を整備することとされなかった。そこで、そもそも現行国公法に、人事院の「任務」規定とおぼしきものがあるかという点が問題となる。

おそらく、「任務」規定らしきものを敢えて挙げるとすれば、Ⅱ・③の例からもうかがえるように、所掌事務を列挙した国公法第3条第2項に見える「その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務」という文言に着目し、「人事行政の公正の確保」・「職員の利益保護」・その他（「等」）を取り出す以外にはなかろう。あるいは、人事院の三分説もこのあたりに依拠している可能性がある。しかし、以上の検討が、このような三分説の問題点を浮き彫りにするものであるとすれば、同時に、人事院の「任務」規定の整備という立法的課題が存在することも示唆されている、と言えよう。

- (1) 浅井清『改正国家公務員法』（労働文化社、1948年）17頁。
- (2) もっとも、そこでいう『官吏その他の者』の範囲は行政解釈上狭く限定された（菅野和夫「公共部門労働法（一）」法曹時報35巻10号〔1983年〕10頁）とされている。
- (3) 人事院『人事行政五十年の歩み』（人事院、1998年）3頁。
- (4) 人事院・前掲注（3）90頁。
- (5) 人事院『平成12年度年次報告書』（人事院、2001年）はじめに。
- (6) 菅野和夫「公務員の労働基本権」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系第九巻』（有斐閣、1984年）148頁以下、香城敏麿「判例解説」『最高裁判所判例解説刑事篇（昭和52年度）』（法曹会、1980年）107頁以下参照。
- (7) 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣、第2版、2001年）249頁。
- (8) 山本敬生「判例研究」自治研究77巻10号（2001年）139～140頁参照。とくに、大分地判平成5年1月19日判時1457号36頁は、昭和57年度の人事院勧告実施凍結を受けて、翌年度、人勧の完全実施を求めて行われた地方公務員（教職員）によるストライキに関する事案において、当時、人事院勧告制度が「実際上画餅に等しい状態にあった」と認定し、原告等の懲戒処分取消請求を認容した。もっとも、農林水産省職員による昭和57年度人勧ストに関する最2小判平成12年3月12日判時1710号168頁は、当時「国家公務員の労働基本権の制約に対する代償措置がその本来の機能を果たしていなかったということができない」とし、画餅論による適用違憲の主張はその前提を欠くと判示するに止まった。
- (9) 近時の「代償措置論」をめぐる理論状況については、渡辺賢「公務員の労働基本権」日本労働法学会編『講座二世紀の労働法第八巻』（有斐閣、2002年）199頁以下参照。
- (10) 樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂『憲法Ⅱ』（青林書院、1997年）232頁〔中村執筆〕は、学説による代償措置論批判として、もっぱら、この「代償措置はあくまでも代償措置にすぎない」論を紹介している。
- (11) 以上、渡辺章「判例評釈」ジュリスト1027号（1993年）95頁（ただし、労働基本権保障論について、48年最判と全通名古屋中郵事件最高裁判決と

- を同視してよいかという問題がある（両者の見解を「異なる」とみなす裁判例として、東京地判平成11年4月15日判時1724号133頁〔158頁〕がある）が、ここでは措く）。結論同旨、山本・前掲注（8）138頁。
- (12) 中山和久「国際労働基準、代償措置論」法律時報臨時増刊61巻11号（1989年）101頁以下。
  - (13) 西谷敏「労働基本権の保障の意義」法律時報臨時増刊61巻11号（1989年）79～80頁。また、同『労働組合法』（有斐閣、1998年）62頁。
  - (14) 金子征史「国公法における争議行為禁止のしくみと機能」法律時報48巻8号（1976年）139頁。
  - (15) 以上については、稲葉馨「中央人事行政機関論」自治総研26巻10号（2000年）5～7頁を参照。
  - (16) 連合官公部門連絡会『「公務員制度改革大綱」とその問題点』（2002年）5頁。ただし、「基本要求」は「公務員の労働基本権の回復」である。
  - (17) さし当たり、渡辺保男「日本の公務員制」辻清明編『行政学講座第二巻』（東京大学出版会、1976年）133頁以下、人事院・前掲注（3）79頁、184頁以下、稲葉・前掲注（15）2頁、鹿児島重治＝森園幸男＝北村勇『逐条国家公務員法』（学陽書房、1988年）91頁以下および宮崎伸光「人事院制度をめぐる議論」自治総研18巻10号（1992年）1頁以下参照。
  - (18) 第三回国会衆議院人事委員会議録3号（1948年11月11日）1頁。
  - (19) 第三回国会衆議院人事委員会議録11号（1948年11月26日）17頁。
  - (20) 第三回国会衆議院人事委員会議録15号（1948年11月30日）1頁。
  - (21) 第一九回国会人事委員会議録10号（1954年3月30日）4頁。
  - (22) 第四六回国会衆議院国際労働条約第87号等特別委員会議録5号（1964年5月8日）13頁。
  - (23) 第四三回国会衆議院国際労働条約第87号等特別委員会議録7号（1963年7月5日）8頁。
  - (24) 前掲注（22）14頁。
  - (25) 前掲注（23）9頁。
  - (26) 中山和久『ILO と労働基本権』（日本評論新社、1963年）135頁以下参照。
  - (27) 片岡昇「人事院勧告の凍結と代償措置の限界」季刊労働法126号（1982年）78頁は、「元来わが国で、労働基本権の保障にからむ代償措置問題が本格的論議の対象となるのは、昭和三〇年代以降官公労働者の争議行為をめぐる裁判闘争を通じてであるが、その背後には、組合側のILO提訴と結社の自由委員会の報告等ILOの大きな影響が認められる」と指摘している。
  - (28) 片岡・前掲注（27）81頁以下、中山・前掲注（12）104頁以下、同「人事院勧告凍結と代償措置」労働法律旬報1069号（1983年）4頁以下、菅野和夫「公共部門労働法（三・完）」法曹時報35巻12号（1983年）30～31頁参照。
  - (29) 片岡昇＝中山和久訳『ドライヤー報告』（労働旬報社、1966年）549頁



(原文は、611頁)。

- (30) 片岡・前掲注(27) 82頁、中山和久訳「第五八回国際労働総会1973年報告Ⅲ」労働法律旬報836号(1973年) 30頁。
- (31) この点で、西尾隆「人事行政機関－歴史の相から見た人事院－」人事院編『公務員行政の課題と展望』(人事院、1988年) 147頁以下が、昭和20～30年代における「第一の危機」を乗り越えて人事院が「制度的定着」を果たしていく過程に触れ、「特殊な『専門性』によって徐々にその地位を固めてゆく」(154頁)との指摘を行っているのが興味を惹く。
- (32) 浅井清「人事院論」人事行政1巻1号(1950年) 11頁。
- (33) もっとも、佐藤功＝鶴海良一郎『公務員法』(日本評論新社、1954年) 29頁は、昭和23年国公法改正により第一条中に「職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む」という文言が挿入されたことに関連してであるが、「職員の団結権・団体交渉権・争議権が大幅に制限・禁止され、また政治活動も同様に制限され、その結果この法律が職員に対する取締法的な色彩を濃くし、また特にその給与問題など経済的要求についての発言権が制限されることとなったために、職員の福祉および利益の保護の面についても決して軽んずるものではなく、人事院がその保護の任に当たるものであることを明記するにあった」と述べるに止まっている。
- (34) 人事院・前掲注(3) 38頁。
- (35) 人事院・人事行政研究会編著『人事行政の理論と実務』(日本人事行政研究所、1995年) 108頁。
- (36) 例えば、48年最判の分析として、菅野・前掲注(6) 152頁の指摘があるほか、国公法第63条の給与法定主義に関連して、栗田久喜＝柳克樹編『国家公務員法・地方公務員法』(青林書院、1997年) 155頁〔藤原恒夫執筆〕、また、身分保障については、札幌地判平成9年11月27日判時1632号132頁など。
- (37) 室井力『公務員の権利と法』(勁草書房、1978年) 23頁。
- (38) 48年最判でも、「法律によりその主要な勤務条件が定められ、身分が保障されているほか、適切な代償措置が講じられている」という言い回しがなされている箇所がある。
- (39) なお、苦情処理制度については、もともと行政措置要求の一環として扱われ、1951年に「勤務条件に関する行政措置の要求」(人事院規則13-2)が制定された際に、この規則に定める措置要求の形式的要件を備えないものが苦情の申立てとして処理されるようになったが、ようやく2000年6月に「職員からの苦情相談」(人事院規則13-5)が制定され、手続や対応方法等が明確化されるに至るという経緯を辿っている。従って、本稿では、より公式的な制度として人事院設立当初から存在した行政措置要求制度のみを取り上げ、苦情処理制度への言及は省略する。
- (40) ただし、この規定については、「とくに服務の根本基準の実施のために必要である場合には、勤務条件に関しても服務上の視点から人事院規則によって必要な

規定を設けることができる旨を明らかにしたものと、限定的に解する見解（中村博『国家公務員法』（第一法規、1976年）487頁）も有力である。

- (41) この改正に伴い、人事委員会規則の公布を内閣総理大臣が官報を以て行うとしていた規定（改正前の第16条第2項）も改正され、単に、「人事院規則及びその改廃は、官報をもって、これを公布する」として、人事院総裁の名前で公布されることとなった（鹿児島ほか・前掲注（17）208頁）。
- (42) 浅井・前掲注（1）54頁。
- (43) 佐藤功「人事院の機構改革」人事行政2巻8号（1951年）6頁。
- (44) 浅井清『国家公務員法精義』（学陽書房、1951年）209～210頁。
- (45) 浅井・前掲注（44）211～212頁。
- (46) 鹿児島ほか・前掲注（17）271頁参照。
- (47) 前掲注（19）7頁。
- (48) 以上、稲葉・前掲注（15）11頁参照。
- (49) 浅井・前掲注（1）34頁、57頁以下、同・前掲注（44）69頁以下、223頁以下参照。
- (50) このような独立性の強化に伴う憲法問題をも含め、鶴飼信成『公務員法』（有斐閣、新版、1980年）317頁以下参照。
- (51) 室井・前掲注（37）60頁。
- (52) さし当たり、中山・前掲注（12）99頁。また、金子・前掲注（14）138頁参照。
- (53) 人事院・前掲注（5）221頁、237頁。
- (54) 鹿児島ほか・前掲注（17）696～697頁。
- (55) 佐伯祐二「公務員法における措置要求について（一）」広島法学23巻1号（1999年）50頁参照。
- (56) 峯村光郎『公共企業体等労働関係法』（有斐閣、1961年）31頁、同『公務員労働関係法』（有斐閣、1961年）56頁。
- (57) もとより、行政措置要求に対する人事院の勧告は、せいぜい勧告的「意見の表明がない場合に比して職員が法的にもいっそう有利な地位に置かれる」（前掲最高裁昭和36年3月28日判決）程度にとどまり、「要求者たる職員個人に残された不利益の現実性」を措置要求の要件とする実務の傾向に対し、「団体協約が否認されていることの『代償』」にふさわしくないとの指摘（佐伯「前掲注（55）論文（二・完）」広島法学23巻2号（1999年）84頁）も見られる。行政措置要求制度に「代償」性が認められるとしても、その存在が、労働基本権制約の論拠のひとつとなり得るか否かについては、別途論ずる必要があろう。
- (58) 樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂『注釈日本国憲法上巻』（青林書院新社、1984年）626～627頁〔中村執筆〕。また、菅野和夫『労働法』（弘文堂、第五版補正二版、2001年）16～17頁参照。
- (59) 鹿児島ほか・前掲注（17）894頁。
- (60) 第三回国会参議院人事・労働連合委員会会議録第5号（1948年11月17日）3頁。

- (61) 鹿児島ほか・前掲注(17) 191頁。
- (62) 佐藤功「人事院の勧告権について」人事行政1巻1号(1950年) 46頁。
- (63) 中山・前掲注(12) 100頁、片岡・前掲注(27) 89頁など。
- (64) 中山・前掲注(12) 100頁。
- (65) 浅井・前掲注(44) 212頁も、「この勧告は、所謂スライド制ではないが、その精神に沿うものということができる」としている。
- (66) さし当たり、鹿児島ほか・前掲注(17) 420頁以下参照。
- (67) この点、鶴飼・前掲注(50) 124～125頁をも参照。
- (68) 晴山一穂「公務員制度改革と人事行政機構」行財政研究48号(2001年) 50頁。
- (69) 浅井清『国家公務員法精義』(学陽書房、新版、1970年) 73頁。
- (70) 浅井・前掲注(69) 73～74頁。
- (71) 足立忠夫「科学的人事行政と人事院」人事行政2巻12号(1951年) 5頁以下。浅井・前掲注(32) 13～14頁は、人事院の「独立性」が、他からの干渉排除という「消極的な観念」であるのに対し、人事院の「積極的な性格」を求めるとすれば、それは「人事院自体の『科学性』」と「公平性」とにある、としている。
- (72) 以上の点につき、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(三)」自治研究76巻11号(2001年) 14頁以下参照。

### 第3章 「1999年改革」と警察法

#### 一 異色な行政組織法としての警察法

##### 1 行政組織法としての警察法

警察法（昭和二九年法律第一六二号）は、同法の目的・警察の「責務」等を定める第一章「総則」に続き、第二章で「国家公安委員会」に関し、その設置・組織・任務および所掌事務・委員等・会議・庶務担当機関などについて定め、第三章で「警察庁」に関し、その設置・長・所掌事務・次長・内部部局・附属機関・地方機関・職員などについて定め、第四章で「都道府県警察」に関し、その設置および責務等に係る「総則」、「都道府県公安委員会」（その設置・組織・権限・委員等・庶務担当機関など）、「都道府県警察の組織」、および「都道府県警察相互間の関係等」について定め、さらに、第五章で「警察職員」、第六章では「緊急事態の特別措置」に関する定めを置いている。行政組織法とは、行政主体とその行政機関に関する法を意味し（1）、各行政主体（国・地方公共団体など）ごとに見ると、当該行政主体の「行政機関の設置・廃止、名称、構成、権限等に関する定め」を指す（2）から、警察法が、少なくともその大半の規定において、警察行政組織に関する法としての行政組織法を内容とすることは疑いない（3）。

##### 2 異色な行政組織法

しかし、警察法は、警察実務の論客によってさえも、「難解」で「特殊」・「特異」な行政組織法であると評されている。その理由として挙げられているのは、「国及び都道府県の警察組織について一体的に定め」ていること、「国及び都道府県の警察機関」が行政委員会（国家公安委員会・都道府県公安委員会）とその「管理の下に」ある「処理」機関（警察庁・狭義の都道府県警察）との「複合的な構造」を有すること、その結果、これら警察機関の「任務」・所掌事務（権限）等が明確ではないこと、などである（4）。確かに、警察法は「難解」であり、行政組織法の体裁という点から見ても、異色というべき側面を少なからず有している。おそらく、その主たる原因は、旧警察法（昭和二二年法律第一九六号）との連続と断絶の交錯（5）、あるいは、警察法の基礎にある諸理念の相克にあるのではないと思われる。

たとえば、警察法は、旧警察法における「国家地方警察と市町村自治体警察の二本建を廃して、都道府県警察に一元化し」た。しかし、それによって目指されたのは、「警察組織における民主性と能率性、国家的性格と自治的性格の調和」であった。自治体警察の理念は継承されたようにも見えるが、「分権の行き過ぎを是正」して警察組織の広域化・能率化を図る点に狙いがあった（6）。都道府県警察は、旧警察法下における国家地方警察の主力であった都道府県国家地方警察を発展的に再編し、自治体警察としての市町村警察との断絶を図るもの、という見方も成り立たないわけではない。

また、警察法は、旧警察法における「中央、地方の公安委員会制度を堅持して、警察の民主的な管理と運営」・「政治的中立性」を保障する一方、「国家公安委員会の委員長に国務大臣を充てることにより、政府の治安責任を明確化」し、警察庁に「特定の警察事務を所掌せしめて、国の責任分担を明らかにし」た（7）。国家公安委員会に置かれる警察庁は、旧警察法下において「国家公安委員会に、その事務部局として」置かれていた国家地

方警察本部に類似しているが、国家公安委員会との関係ははるかに複雑と言わざるをえない。警察庁と国家公安委員会との関係が、仮に、一九五三年二月、第一五回国会に内閣が提出した「警察法案」におけるように、「総理府の外局」として大臣庁たる警察庁が置かれ、その監視・勧告助言のために「内閣総理大臣の所轄の下に、国家公安監理会」が置かれる（８）という構想と同様なものであるなら、主従の転換という意味で旧警察法との断絶を図るものとして、それを理解することは容易である。しかし、現行警察法は、国家公安委員会制度を維持しつつ、一九五三年法案における「警察庁」の名称を引き継いだ。問題は、その実質をもどこまで存置させたかということになるろう。

### 3 本章の課題

行政組織法としての警察法の特色としては、治安維持組織としての警察組織の特徴をよく示す「緊急事態の特別措置」（第七一～七五条）（９）をはじめ、種々の点を挙げることができるが、以下では、２で述べた問題意識を出発点として、警察組織における分権と集権の問題（二）、国家公安委員会との関係から見た警察庁の特色（三）の二点にしぼり、行政組織法論の観点を中心に論ずることとしたい。

## 二 警察組織における分権と集権

### 1 行政主体間関係法としての警察法

「分権」と「集権」とは、政治・行政学的には、「独立の政府の間の関係」ないし「独立の統治団体の間の関係」を意味する用語とされている（１０）が、少なくとも行政権のあり方に関する限り、行政組織法論の観点からは、行政主体相互の関係を表現するものと見ることもできる。警察法は、先述のとおり、国の警察組織と都道府県の警察組織について「一体的」に規律している点に大きな特色を有するが、それによって、それぞれの警察組織の背後にある国と都道府県という各行政主体間の事務配分（役割分担）のあり方を定めているとも言える。その意味では、警察法は行政主体相互の関係について規律する法である。

もっとも、一の法律で異なる行政主体に属する行政機関の（私人に対する行政作用）権限を同時に規定する（行政作用法の）例は多い（道路法・都市計画法・自然環境保全法など）。また、災害対策基本法のように、国（中央）・都道府県・市町村の行政機関（防災会議）の設置・組織・所掌事務について規定する「一体」型（組織）法律の例もある。とりわけ、「一体」型組織法として警察法に類似しているのは、消防組織法（昭和二二年法律第二二六号）であろう。同法は、第一章「総則」で消防の任務を定めた後、第二章「国家機関」として消防庁の設置と所掌事務（および同庁に置かれる教育訓練機関）について規定し、第三章「自治体の機関」として市町村消防の組織（および都道府県の事務）について定めている。したがって「一体」型は、決して警察法だけの特色ではない。

### 2 都道府県警察制度の二面性

むしろ、消防組織法との比較において警察法に見いだされる特色は、後者の、より中央集権的な側面にあるように思われる。消防組織法は、市町村に対し、その「区域における消防を十分に果たすべき責任」を課す（第六条）と同時に、「市町村の消防は、消防庁長



官又は都道府県知事の運営管理又は行政管理に服することはない」(第一九条)として、市町村消防の独立性を謳っている(11)。

これに対し、都道府県公安委員会を含む「都道府県警察」は、「警察庁の所掌事務について」警察庁長官の「指揮監督」に服することとされている(警察法第一六条二項)。しかも、特徴的なのは、この警察庁長官の指揮監督権限が、いわゆる「地方警務官」(地方自治法第一八〇条の九第二項)制度、すなわち都道府県警察の職員のうち警視正以上の階級にある警察官を「地方警務官」と称し、それを一般職の国家公務員として、(警察庁が補佐する)国家公安委員会にその任免権(人事権)を与える仕組み(警察法第五五条三項・第五六条一項など)によって担保されていることである。これらのことは、何を意味するのであろうか。

都道府県警察制度とは、警察のいわゆる「執行事務」を原則として都道府県警察に一元化し、「都道府県警察がその管轄区域における第一次のすべての治安責任に任ずる」というものである。このことは、警察庁の所掌事務についても例外ではなく、「当該都道府県の区域については都道府県警察が全面的にその責務を果たすべき責任を有するもので、警察庁は、その所掌事務の範囲についてのみ、指揮監督を通じて、国の治安責任に任ずる」こととなる。この意味で、都道府県警察は「国家的性格を有する警察事務をも所掌する」のである。上記の警察庁長官の指揮監督権にせよ、地方警務官制度にせよ、つまるところ、「国と地方の両者の利害に関係」し「本来国家的性格と自治的性格とを併せもつ」警察事務の特質に由来するもの(12)とされてきた。

### 3 地方分権改革と都道府県警察

(1) 上記の理由から、従来、都道府県警察の事務は、「団体委任事務」に該当するものであり、「都道府県警察は、当該都道府県の区域につき、第二条の責務に任ずる」と規定する警察法第三六条二項が、その旨を「明定したもの」とされてきた(13)。この「団体委任事務」とは、いわゆる「地方分権一括法」(平成十一年法律第八七号)によって改正される前の地方自治法第二条二項にいう「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に属する」事務を指す。同項は、周知のように、普通地方公共団体の事務として、この団体委任事務のほか、「公共事務」(固有事務)および「行政事務」をあげ、従来、これが自治体の事務(自治事務ないし団体事務)の「三分類」を示すものとされてきた(14)。しかし、団体委任事務と公共事務(固有事務)との事務の性質による具体的区別は困難であり、権力的・規制的事務も行政事務として行うことが可能であるため、法令による国からの委任によって初めて担当できることとなるような事務を典型的に構想する実益に乏しいことに加え、そもそも、団体委任事務であるからといって、公共事務(固有事務)・行政事務と異なる国の監督システムに服するものではなかった(15)。むしろ、都道府県警察の事務は、上記の集権的仕組みから見る限り、警察庁の所掌事務の及ぶ範囲では、主務大臣の「包括的指揮監督権」に服するとされてきた機関委任事務(16)に類似していた、という見方も不可能ではないように思われる(17)。

(2) 右の地方分権一括法の施行をもって、機関委任事務の制度が廃止されると共に、公共事務(固有事務)・団体委任事務・行政事務から成る普通地方公共団体の事務の三分類も清算されることとなった。周知のように、同法による改正後の地方自治法は、「地方

公共団体が処理する事務」について、「自治事務」と「法定受託事務」の二区分方式を採用し（第二条八項・九項）、かつての団体委任事務は前者に位置付けられた（18）。「地方公共団体の事務・権能に係る規定」の立案に当たっては、「いわゆる『団体委任事務』も含め国からの『委任事務』という概念はなくなった」ことが前提とされていた（19）。そこで、地方分権改革後において、都道府県警察事務の「国家的性格」なるものは変容を蒙ることとなるか、ということが改めて問題となる。

（3）地方分権一括法による警察法改正は、前者における道路運送法の改正（地方分権一括法第四十一条）に伴う整備（警察法第六六条二項）のみで、都道府県警察の事務や上述した警察庁長官の指揮監督権に関する規定には、何らの変更も加えられなかった。地方分権一括法の制定に先立ち「地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため」一九九八年五月二九日に閣議決定された「地方分権推進計画」（第一次）は、「従前の個別の団体（委任）事務の在り方」について、事務自体を廃止するもの・国の直接執行事務とするものを除き「自治事務とする」とした上で、「自治事務に係る特別の関与」の「メルクマール」を示している。しかし、警察法第六一条の三第一項による警察庁長官の都道府県警察に対する指示（広域組織犯罪等に対処するための警察の態勢に関する事項について行われるもので、いわゆるオウム真理教関連事件を機に、一九九六年の警察法改正で導入された）が「国民の生命、健康、安全に直接関係する事務」類型に該当する関与とされているの対し、同法第一六条二項の警察庁長官による「指揮監督」については、「その他、個別の法律における必要性から特別に国が指示することができる場合」として整理されているにとどまる（なお、この「指示」は拘束力を有するもので、指揮監督の一態様として把握されている（20）と思われる）。これによれば、右「指揮監督」については、自治事務への「特別の関与」ではあるが、そのような関与の正当化根拠を代表的事務類型の形で示すことは放棄され、「個別の法律」すなわち警察法の解釈に委ねていることとなる。

（4）この点について、警察実務家サイドからは、団体委任事務論ではなく、「治安維持の面での全国的斉一を確保すべき警察事務の特殊性に由来する、極めて例外的な関与」として「個別の法令の規定によって創設されたにすぎないもの」と捉えるべきである（21）との見解が示されているが、なお、「都道府県警察の事務が国家的性格と地方的性格の双方を有することの表れ」であり、また「地方公共団体の事務のうちで特に例外的な性格を有するものであることを意味する」との説明も見られる（22）。そもそも、自治事務のみならず法定受託事務についても、地方分権一括法によって、一般的な「指揮監督」規定が廃止されることとなった（たとえば、市町村・都道府県選挙管理委員会の選挙管理事務に係る公職選挙法旧第五条二項・三項および地方自治法旧第一八六条二項、都道府県教育委員会・同教育長の指定都市教育委員会に対して委任する事務の管理執行に係る地方教育行政の組織及び運営に関する法律旧第二七条）にもかかわらず、警察法第一六条二項（および第三一条二項による管区警察局長）の「指揮監督」規定が存置されたこと自体、異例のことと言えよう。

もとより、警察庁長官の指揮監督といえども「警察庁の所掌事務」に限って行い得るものであるが、その「所掌事務」自体、大規模な災害・騒乱や広域的対応を要する「国の公安」に係る警察運営のみならず、警察教養・警察通信・警察装備等に関する「統轄」、そ

して、広く「警察行政に関する調整」に及び(23)、またこれらの「事務を遂行するために必要な監察」をも含むものとなっている(警察法第一条・第五条)。しかも、これら「統轄」・「調整」にせよ「監察」にせよ、それ自体、都道府県警察に(も)向けられたものと解されている(24)。

以上の点から見ると、都道府県警察事務は、警察庁(従ってまた、それを「管理」する国家公安委員会)の所掌事務・警察庁長官の指揮監督権が及ぶ範囲においては、前述の「国家的性格」なるものを依然として保持しているというのが警察法の立場ではないか、と思われる。もっとも、そうだとすると、地方分権推進委員会が機関委任事務の廃止に伴う新たな事務区分(自治事務と法定受託事務)を打ち出す過程において排斥したとされる国と地方公共団体との「共同事務」論(25)が受容されていることになりかねず、この点でも警察法は異色のものと言わざるを得ないこととなろう(26)。

- (1) ただし、この意味での行政組織法は狭義におけるそれを指す。広義における行政組織法は、さらに、公務員法と公物法を含むとされている(田中二郎『新版行政法中巻〔全訂第二版〕』(弘文堂、一九七六年)一三頁、杉村敏正『全訂行政法講義総論(上)』(有斐閣、一九六五年)七七頁など。なお、両法と「行政の内部関係に関する法」としての狭義の行政組織法とを統一的に捉えることには問題がある(藤田宙靖『行政組織法〔新版〕』(良書普及会、二〇〇一年)七頁以下)が、その点につき、さしあたり、稲葉馨「行政組織」法学教室二二六号(一九九九年)四五～四六頁をも参照)。
- (2) 田中・前掲注(1)一三頁。
- (3) もっとも、警察法は、国家公安委員会委員や都道府県公安委員会委員の任免・服務等の公務員法関係規定をも有している。のみならず、第二条の「責務」規定の性質をめぐって、「単なる組織規範」に止まらず、「警察活動の一般的根拠規範」たり得るとする説が有力に主張され(さしあたり、藤田宙靖「警察法二条の意義に関する若干の考察」(一)法学五二巻五号(一九八八年)一四頁以下、(二)法学五三巻二号(一九八九年)七八頁以下、白藤博行「警察法『改正』の行政法学的検討」法学志林九二巻二号(一九九四年)六二頁以下参照)、警察法は「外局を設置する作用法」である(北村滋「中央省庁等改革と警察組織」警察学論集五二巻一〇号(一九九九年)二八頁、三四頁、四二頁)とする論者も存在する。
- (4) 関根謙一「警察法の再構成」警察学論集三四巻五号(一九八一年)一七～一八頁、佐藤英彦「警察行政機関の任務、所掌事務及び権限」河上和雄・国松孝次・香城敏磨・田宮裕編『講座日本の警察・第一巻』(立花書房、一九九三年)五六～五七頁。白藤・前掲注(3)五四～五五頁は、警察法が、第一条で「究極目的」を定め、第二条に「責務規定」を置いている点でも「特異」であるとするが、佐藤・前掲注(4)五九頁は、両条の規定の意味が必ずしも明確ではないために、警察行政機関の「任務」(処理・遂行責任を有する事務の総体)が「判りにく」くなっている、と指摘している。
- (5) たとえば、警察法第一条の「目的」規定は、「民主警察の根本理念」を「宣揚」

した旧警察法の前文を基本的に引き継ぐものであり、「前文を附する法律は、占領期間内における立法を除いては、異例に属するもの」であるため、「旧警察法の前文の趣旨を簡明にし、最も要約した形において、平明に普通の法形式」で定めたものとされている（警察庁長官官房企画課編『警察法解説』（警察図書、一九五四年）四三頁）。しかし、他方、前文にあった「地方自治の真義を推進する観点」や「国民に属する民主的権威の組織を確立する」などの表現が維持されず、新たに「能率的」という文言が用いられることになった点から、理念の転換ないし重点の置き換えがなされたという指摘もある（佐藤功編『警察』（有斐閣、一九五九年）一二～一三頁〔佐藤功執筆〕、星野安三郎「警察制度の改革」東京大学社会科学研究所・戦後改革研究会『戦後改革 3 政治過程』（東京大学出版会、一九七四年）三四四頁）。このように、警察法を理解するためには、旧警察法にも目を配らなければならない。

なお、旧警察法下における警察組織の概要については、さしあたり、末井誠史＝島根悟「旧警察法下の警察」河上ほか・前掲注（４）四二頁以下参照。

- (6) 警察庁長官官房企画課・前掲注（５）二九～三二頁。
- (7) 警察庁長官官房企画課・前掲注（５）二七～二九頁。
- (8) 警察庁長官官房編『警察法解説（新版）』（東京法令出版、一九九五年）一五頁。一九五三年警察法案の条文については、同書四六五頁以下参照。
- (9) 緊急事態の特別措置は、大規模な災害・騒乱等の緊急事態において警察組織を一時的に内閣総理大臣の統制下に置くものであるが、「警察組織の平常の指揮系統では対処できない場合」に「警察内部組織の指揮系統の一時的変更」をはかるという意味で、「警察組織の一時的な変更措置」と言える（警察庁長官官房・前掲注（８）三五二～三五五頁）。
- (10) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九九〇年）四〇三～四〇四頁。
- (11) ただし、消防庁長官・都道府県知事は、市町村に対し勧告・指導・助言を行うことができる（消防組織法第二〇条・二〇条の二。この点も含め、消防行政に関する国・都道府県・市町村の関係については、消防行政研究会編著『消防』（ぎょうせい、一九八三年）一〇一頁以下、一一一頁以下を参照）。なお、実際には、多くの市町村が、一部事務組合や広域連合の制度による消防事務の共同処理方式を採用している（宮崎伸光「常備消防行政体制の広域再編」自治総研二〇〇〇年一〇月号四四～四五頁参照）。
- (12) 以上、警察庁長官官房・前掲注（８）二一頁、一一〇頁、一九三頁、二九三頁。また、警察制度研究会編著『警察』（ぎょうせい、一九八五年）一二〇～一二一頁参照。
- (13) 警察庁長官官房・前掲注（８）一九四頁。また、佐藤・前掲注（４）八〇頁、川上宏二郎「公安委員会の役割」法学セミナー増刊『現代の警察』（日本評論社、一九八〇年）三一頁参照。
- (14) 塩野宏『行政法＊』（有斐閣、一九九五年）一一一頁以下、秋田周「地方公共団体の事務・機関委任事務」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系 8』

- (有斐閣、一九八四年) 九九頁以下。
- (15) 塩野・前掲注(14) 一一五～一一六頁、秋田・前掲注(14) 一〇〇～一〇一頁参照。
- (16) 西尾勝編著『地方分権と地方自治』(ぎょうせい、一九九八年) 三一頁(西尾執筆)、五四頁(成田頼明執筆)。
- (17) 地方警務官制度は、一部の機関委任事務(旧厚生省関係および旧労働省関係)について存置されていた「地方事務官」制度と同種の仕組みである(その二〇〇〇年四月一日における廃止の経緯をも含め、地方事務官制度については、さしあたり、山田洋「地方事務官の廃止」都市問題九一巻四号(二〇〇〇年)五三頁以下参照)。なお、都道府県公安委員会が管理・執行しなければならない事務で、明示的に機関委任事務とされていたものは、犯罪被害者等給付金支給法による事務および刑事訴訟法による司法警察関係事務のみであった(平成十一年法律第八七号による改正前の地方自治法別表第三第四号)。後者については、「国の関与、国家賠償に関する取扱い等」に照らすと「団体委任事務と解されるべきものであった」との指摘がある(田中勝也「地方分権と警察行政」警察学論集五二巻一〇号(一九九九年)七〇頁)が、最高裁昭和五四年七月一〇日第一小法廷判決(民集三三巻五号四八一頁)は、「都道府県警察の警察官が警察の責務の範囲に属する交通犯罪の捜査を行うこと」を都道府県の事務とみなす一方で、「検察官が自ら行う犯罪の捜査の補助に係るもの」は国の事務に属するとしている。
- (18) 地方自治制度研究会編『Q & A改正地方自治法のポイント』(ぎょうせい、一九九九年)一〇頁以下。
- (19) 松本英昭『新地方自治制度詳解』(ぎょうせい、二〇〇〇年)九〇頁。
- (20) 露木康浩「警察法の一部を改正する法律について」警察学論集四九巻七号(一九九六年)一四頁参照。
- (21) 竹内直人『『地方分権』及び『中央省庁等改革』以後における警察行政の課題』警察政策二巻一号(二〇〇〇年)三八～三九頁。
- (22) 田中・前掲注(17)七八頁。
- (23) そこでいう「警察行政」とは、「都道府県警察が主体となって」行う「警察の諸般の行政」を意味し(警察庁長官官房・前掲注(8)六二頁)、警察法第一条に定める「権利・自由の保護と安全・秩序の維持に関する事務」を指す(佐藤・前掲注(4)六四～六七頁)とされている。
- (24) 警察庁長官官房・前掲注(8)五〇頁、六二頁。
- (25) 成田頼明『地方分権への道程』(良書普及会、一九九七年)一五一頁、一五五～一五六頁、高木健二『分権改革の到達点』(敬文堂、一九九九年)五〇～五一頁。
- (26) 田中・前掲注(17)七八頁参照。

### 三 警察庁の特色

#### 1 「特別の機関」としての警察庁

- (1)警察庁は、「いささか特殊な行政機関」である(27)。その「庁」という名称から



して、紛らわしい。先に、これは、警察庁を総理府の「外局」たる大臣庁として構想していた一九五三年警察法案の名称を引き継いだものと述べたが、かつては、実際に、警察庁をもって外局たる「庁」と解する説も存在した(28)。また、「警察庁は、もっぱら警察法の規定により設置される国の警察機関」であって、「国家行政組織法には規定を有しない機関」すなわち「府・省・委員会・庁のいずれでもない国家行政組織法上の『無名機関』である」とする見解もあった(29)。

しかし、一般には、一九八三年国家行政組織法改正(翌年施行)以前においては、国家行政組織法(以下、行組法とする)第八条一項の「その他の機関」(30)ないし(一九五七年改正後の)第八条の「附属機関」(31)、八三年行組法改正後は同法第八条の三の「特別の機関」(32)と解されてきた。この「特別の機関」は、従前、行組法第三条の「各行政機関」(府・省・委員会・庁)に置かれる、内部部局・地方支分部局以外の審議会・試験所・研究所・文教施設等の機関を指した「附属機関その他の機関」(広義の附属機関)について、八三年行組法改正の際にこれを三分割することによって生まれた機関類型であり、右の附属機関(広義)のうち審議会等(第八条)および施設等機関(第八条の二)のいずれにも該当しないもので、「特に必要がある場合に」法律によって設置される機関を意味してきた。いわば、従来の附属機関(広義)が有していた雑多性・残滓概念性を「特別の機関」が継承し、他の(標準的な)組織類型により得ない場合に「特段の必要から置かれる」もの(33)であるために法律設置とされたのである。このような法制の下、二〇〇一年一月のいわゆる中央省庁再編直前、警察庁は、総理府の外局たる国家公安委員会に置かれた「特別の機関」であった。

これに対し、右再編後は、「警察庁は、内閣府に置かれる、国務大臣をもって長に充てることと定められている外局たる国家公安委員会に内閣府設置法五六条の『特別の機関』として置かれる行政機関」となった(34)。新たな一府・一〇省体制の中で、唯一、内閣総理大臣を「主任の大臣」に戴いて「外局」にいわゆる大臣庁(委員会を含む)をも擁し得る内閣府には、それが「内閣の事務を助ける」ことを第一の任務として内閣に置かれる機関と位置付けられている点を主たる理由に、基本的に行組法が適用されない(行組法第一条)こととなった(35)。しかし、同法が従前より示してきた「組織の基準」自体は基本的に内閣府設置法にも引き継がれており(36)、「特別の機関」の意味も行組法上のそれと同一と言えよう。

(2)もっとも、同じく「庁」の名称を持つ「特別の機関」としてしばしば警察庁と共に挙げられる検察庁については、新たな法務省設置法(平成十一年法律第九三号)で「特別の機関」であることが明記される(第三節および第一四条)に至った(37)のに対し、警察庁については「中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律」

(平成十一年法律第一〇二号)による警察法改正によっても、そのような規定は設けられなかった。従来、(総理)府・省・庁の設置法で「特別の機関」を明記するのが通例であった(総理府設置法第二節・大蔵省設置法第三節・総務庁設置法第八・九条など)ことからすれば、新法務省設置法はそれにならったものと言える。その点からすると、警察法が通常の府・省庁設置法と同列には扱われていないことが、そこに示唆されていると言わざるを得ないように思われる。

しかし、警察庁をもって「特別の機関」と明記することを、法令が意識的に避けている

という訳でもない。事実、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律施行令（平成元年政令第二六〇号）第一条のように、警察庁を明確に「特別の機関」として挙示している政令も見られる（38）。

（3）したがって、むしろ問題となるのは、なぜ警察庁が「特別の機関」として位置付けられてきたのか、ということであろう。既述のように、この「特別」性が、行組法（およびそれと同趣旨の内閣府設置法）上の標準的組織類型からの逸脱を意味するものとすれば、国家公安委員会に置かれる警察庁については、二つの面からそれを考察する必要があるだろう。すなわち、警察庁は、一方では、「外局」たる委員会に置かれる「事務（総）局」（行組法第七条七・八項、内閣府設置法第五二条一・五項）とされており、他方では、「国務大臣をもってその長に充てることと定められている」外局たる委員会に置かれる「庁」（俗に言う「外局の外局」（39））ともされていないという点である。

「国家公安委員会の庶務は、警察庁において処理する」（警察法第一三条）こととされており、警察庁が同委員会の事務局的役割を果たすものであることは否定できない（40）。にもかかわらず、警察庁は「事務局」そのものではないとされている。先の個人情報保護法施行令第一条は、同法の適用対象となる「行政機関」につき（同法第二条一号イが直接に挙示する内閣府、宮内庁、各省・委員会等のほか）同法第二条一号ロにおいて政令で個別的に指定することとされた「特別の機関」として、警察庁を挙げるものである（41）が、その理由については、警察庁が国家公安委員会の「庶務を処理する機関である」のみならず「固有の事務組織を備えて、それ自体、実体的な行政事務を所掌する機関であることから」省庁等と同様に取り扱うこととした（42）とされている。まさに、「警察庁は、国家公安委員会の管理の下にあるとはいえ、自らの権限としてその所掌事務を遂行する行政機関であるから、その権限において、単なる事務局とは異なる独立的性格を有する」（43）ということであろう。

他方、警察庁が「外局」（いわゆる「外局の外局」の意味と思われる）としての「庁」に相応しくないという点については、次のような説明が見られる。「国家公安委員会は警察庁を『管理』することとされており、主務大臣の指揮監督を受ける外局としての庁と比べて独立性を有すること等から、外局ではなく特別の機関とされている」と（44）。もっとも、近時、警察庁に対する国家公安委員会の「管理」について、「国家公安委員会が警察行政の大綱方針を定め、警察行政がその大綱方針に則して行われるよう警察庁に対して事前事後の監督を行うこと」を原則としつつも、「行政機関相互の関係を表す」用語としての「『管理』の本来の意味」が、「『監督』又は『所轄』」と対比して、下位の行政機関に対する上位の行政機関の指揮監督が、内部部局に対する場合と大差ない位に立ち入って行われることを示す」ものであることを踏まえ、法令あるいは国家公安委員会の定める大綱に反する疑いのある警察事務の執行に対し、「その是正又は再発防止のため、具体的事態に応じ、個別的又は具体的に採るべき措置を指示する」ことも可能との見解が警察サイドから示され（45）、これに沿う警察法の改正（平成一二年法律第一三九号による改正後の第一二条の二等）が行われた（46）。そもそも、「外局」としての委員会の存在を考えれば、主務大臣からの「独立性」故に「外局」には不向き、とは言いがたいであろう。

むしろ、上記の「独立的性格」（国家公安委員会の管理の下に自らの権限として所掌事務を遂行する＝つかさどる）にもかかわらず、他面で、警察庁が国家公安委員会の補助機

関と言ふべき性格を有するために、「特別の機関」とされているのではなかろうか。しかも、この補助機関性は、「庶務」機関としてだけでなく、国家公安委員会のつかさどる事務（犯罪被害者等給付金の支給に係る審査請求の裁定など）を「補佐する」（警察法第一七条）点にも認められる。要する、この意味での警察庁の二面性が、その組織法上の位置付けを規定しているのではないか、というのが筆者の推測である（47）。

## 2 準大臣庁としての警察庁

(1) しかしながら、警察庁は国家行政組織法「三条の『国の行政機関』」に「極めて類似した性格を有する特別の行政機関」であり、「実質的には、国务大臣をもってその長に充てることと定められている外局たる庁と同様の実体を備えている」とされ（48）、「警察庁の三条機関願望は、きわめて強いように見受けられる」との指摘（49）さえある。長を「長官」と称したり、次長に事務次官と同様な権限を与えている点や内部部局として「官房」や「局」を有することがその例証とされている（50）。

内部部局における部課制から局課制への移行が行われたのは一九五八年の警察法改正（法律第一九号）によってであるが、実際これは、同年の行組法改正（法律第一五九号）により、省のほか「国务大臣を長とする庁においても、その内部部局として部に代えて局を置くことができるものとされたが、これに基づき昭和三二年八月一日から局制に移行した行政管理庁等に倣って」実施されたもの（51）であった。また、警察庁は、このような内部部局のほか、「附属機関」（警察大学校等）および「地方機関」（管区警察局等）をも有しており、この点にも、外局「庁」との組織編成上の類似性を見ることができる。

(2) もっとも、他方では、行組法および内閣府設置法（第四九条以下）の「(大臣) 庁」に関する組織基準の適用が、意識的に行われないこともある。

その一例として、官房・局の総数規制（一九九九年改正前の行組法第二五条、改正後の同法第二三条、内閣府設置法第六六条）をあげることができる。そこでは、文字どおり、府・省・大臣庁のみが対象とされ、警察庁の官房・局は規制の枠外に置かれている。この面では、警察庁は大臣庁に準ずるものとはされていないのである。

さらに、一般の省庁設置法と比較して、警察庁設置法としての警察法に見られる大きな特色は、警察庁の官房・局の設置およびそれらの所掌事務規定を有する点である（第一九条以下）。一九八三年行組法改正以前は、一般の省庁設置法においても同様な規定が置かれていた。それまで、行組法第七条五項により「官房、局及び部の設置及び所掌事務の範囲は、法律でこれを定める」とされていたからである。しかし、同年の改正（「組織規制の弾力化」）により、これが政令事項とされたため、各省庁設置法も改正され、原則として、その官房・局に関する規定が削除されることとなった（52）。結果として、警察庁の官房・局に関する規定が異例なものと写るようになったわけである。

この点、右改正は、いわゆる（行組法の）「三条機関に関し行われたものであったので、特別の機関である警察庁については現状を変更しないこととされ」たとの説明も見られる（53）。ここでは、警察庁の「特別の機関」性が前面に出ている。しかし、先に見た部課制から局課制への移行の経緯に照らせば、(大臣) 庁に準ずることも考えられないわけではない。したがって、実質的な考慮があったのではないか、という疑問が生ずる。警察庁については、「組織規制の弾力化」のねらいとされた「社会経済情勢の変化に即応して行

政が恒常的に自己革新を行っていく」こと（54）が不要と考えられたのであろうか。この点については、「警察庁の内部部局の設置改廃の弾力化を図るよりも、その改正については国会の判断にゆだねることが適当であると判断された」との説明が見られる。それは、警察庁が「『個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持する』（警察法第一条）ことを任務とする警察組織の中央機関」であり、先述の二面性をもった「特別の機関」であることに由来する（55）というのである。実は、一九八三年行組法改正に際し、大臣庁たる防衛庁についても一定の例外的な扱いがなされた。幕僚監部（特別の機関）が防衛庁設置法で規定されていることに対応して、「シビリアンコントロールの観点から」（56）長官官房のほか局を置くこと（ただし、具体的な設置は政令による）および包括的ながら「内部部局の所掌事務」を同法で定めることとした点である。警察庁のより徹底した法律（警察法）制定主義も、これにならって、公権力の権化ともいえる警察組織に対する民主的統制を確保するためと捉えることができようか。

このような理解の可能性に対しては、「警察法は単なる組織法ではないと考える者にとっては」内部組織の政令事項化は「警察庁の活動の根拠をなくすこと」になり、「都合が悪い」のではないかと、との指摘がある。この論者によれば、刑事局保安部の生活安全局への「格上げ」・警務局の廃止・長官官房国際部の新設等が行われた一九九四年警察法改正（法律第三九号）、とりわけ、「市民生活の安全と平穏」という「広範・包括的な」所掌事務が明記された（警察法第二二条一号）生活安全局の設置により、警察庁は「自らの権限の限りない拡大を果たした」ことになる（57）。しかし、警察法の作用法的性格は第二条一項の「責務」規定に関して論じられてきたものであり、しかも、同条項は少なくとも第一次的には、都道府県警察に関わるものと解されている（58）。また、局の所掌事務規定にはすべて、「警察庁の所掌事務に関して」との限定が付されており、右の改正に際して警察庁の所掌事務規定（警察法第一七条＝第二条二項・三項。ただし、一九九九年改正前は「権限」という条文見出しになっていた）には何ら手が加えられなかった。確かに、生活安全局の設置は「市民生活の安全と平穏の確保のため、個人の保護に着目した警察活動を新たに」あるいは「明確に」位置づけたことを意味する（59）ものであるが、ここでの論点は、仮に局の設置とその所掌事務が政令事項であったとした場合、同様な定めを政令（警察庁組織令）でもなし得なかったかという点にある。たとえ法律の定めによろうと、警察庁の内部部局の所掌事務が警察庁自体の任務や所掌事務を超えて定められることは矛盾と言わざるを得ない。事務配分論の観点からすれば、後者の所掌事務規定が存する以上、前者の所掌事務規定もそれに適合するように定められまた解釈されなければなるまい。政令の場合と異なって、法律で定めさえすれば内部部局の所掌事務規定が優先する（同格の規範間における後法優先）ということにはならないのではないかと思われる。もっとも、生活安全局の上記所掌事務規定は、目的（任務）を表現するものとも言え、所掌事務の定め方として適切か、という問題は残るであろう。

(27) 荻野徹「警察庁の法的性格に関する覚書」警察政策三巻一号（二〇〇一年）二四頁。

(28) 田上穰治『警察法〔新版〕』（有斐閣、一九八三年）二八〇頁。

(29) 関根・前掲注（4）二七頁。



- (30) 警察庁長官官房企画課・前掲注(5)一一七頁。
- (31) 佐藤功『行政組織法〔新版・増補〕』(有斐閣、一九八五年)二一一頁。
- (32) 警察庁長官官房・前掲注(8)一〇三～一〇四頁、佐藤・前掲注(4)六八頁。
- (33) 瀧上信光「行政組織規制の弾力化」時の法令一二一四号(一九八四年)一三頁。  
また、増島俊之「国家行政組織法改正の意義」(上)自治研究六〇巻二号(一九八四年)二三頁参照。
- (34) 北村・前掲注(3)四七頁。
- (35) 行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(三)」自治研究七六巻一〇号(二〇〇〇年)一二頁。
- (36) 稲葉馨『『行政』の任務・機能と国家行政組織改革』公法研究六二号(二〇〇〇年)四六頁。行政組織研究会「前掲注(35)論文(二)」自治研究七六巻一〇号(二〇〇〇年)一三頁参照。
- (37) 改正前の法務省設置法は、「検察庁については、検察庁法……の定めるところによる」としか規定していなかった(第一三条)。
- (38) さらに近時のものとして、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令(平成二年政令第四一号)第一条一項をあげることができる。
- (39) 田中・前掲注(1)六一頁、佐藤・前掲注(31)二六六頁参照。
- (40) 警察庁長官官房・前掲注(8)一〇四頁。
- (41) 他に、検察庁が挙げられている。
- (42) 総務庁行政管理局監修『逐条解説個人情報保護法〔新訂版〕』(第一法規、一九九一年)二二三頁。
- (43) 警察庁長官官房・前掲注(8)一〇四頁。
- (44) 行政改革会議事務局『最終報告関係資料(第一分冊)』(一九九八年)五六六頁。同旨、佐藤・前掲注(31)二一一頁。
- (45) 国家公安委員会＝警察庁『警察改革要綱』(二〇〇〇年八月)別紙三。
- (46) この改正の経緯等については、滝澤幹滋「警察法の一部を改正する法律の概要等について」警察学論集五四巻一号(二〇〇一年)二〇頁以下、片桐裕「警察改革の経緯と概要」警察学論集五四巻八号(二〇〇一年)一頁以下参照。
- (47) なお、この点につき荻野・前掲注(27)四一～四二頁をも参照。
- (48) 警察制度研究会・前掲注(12)一〇六頁、一〇七頁。
- (49) 白藤・前掲注(3)六九頁。同「警察法『改正』の意味」法学セミナー四八〇号(一九九四年)一九頁も参照。
- (50) 警察制度研究会・前掲注(12)一〇七頁、一〇九頁、白藤・前掲注(3)六九頁。もっとも、事務次官等会議のメンバーは、次長ではなく、長官となっている(内閣制度百年史編纂委員会『内閣制度百年史上巻』(大蔵省印刷局、一九八五年)五七八～五七九頁)。
- (51) 警察庁総務課「現行警察法下における警察制度と組織の変遷」警察学論集四七巻一〇号(一九九四年)一三六頁。
- (52) 増島・前掲注(33)自治研究六〇巻二号五三頁以下、同三号二〇～二一頁、稲葉「行政組織の再編と設置法・所掌事務および権限規定」ジュリスト一



一六一号（一九九九年）一一六頁参照。

- (53) 佐藤・前掲注（4）七六頁。
- (54) 増島・前掲注（33）自治研究六〇卷二号五四頁。
- (55) 警察庁長官官房・前掲注（8）一二〇頁。
- (56) 増島・前掲注（33）自治研究六〇卷三号二一頁。
- (57) 白藤・前掲注（3）五八頁以下。
- (58) 警察庁長官官房・前掲注（8）三四頁、佐藤・前掲注（4）五九～六〇頁。
- (59) 島田尚武「生活安全局の設置について」警察学論集四七卷一〇号（一九九四年）一一三頁、黒澤正和「警察法の一部を改正する法律について」警察学論集四七卷一〇号四九頁。

## 第3部 地方分権

### 第1章 地方分権による国・自治体関係の再編

#### 一 はじめに

##### 1 国と地方公共団体（自治体）との「対等・協力」関係の構築

地方分権一括法（平成十一年法律八七号・地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）による地方分権改革は、国・地方公共団体を通じる行政システムの基本的な枠組みを抜本的に変えることを目指すもの、と言われている。すなわち、「中央集権型から地方分権型のシステムへの転換であり、これを国と地方公共団体の関係という面で見れば、従来の上下・主従の縦の関係から対等・協力の横の関係への転換、さらに地方公共団体のあり方からみれば、自主性・自立性の拡大であり、自己決定・自己責任の徹底ということになる」。「その核心は、機関委任事務制度の廃止と国の関与の見直しに象徴されるように、いかに国のコントロールを小さくし、地方公共団体の実質的決定権を高めていくかという点にある」（1）。

地方分権推進法（平成七年法律九六号）では、「国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にある」ことを踏まえて地方分権を推進すると定めるにとどまっていた（第二条）が、《上下主従の関係から対等協力の新しい関係へ》という基本方針はすでに地方分権推進委員会の「中間報告」（一九九六年三月二九日）で謳われ、しかも、「真の共同・協力の関係」は「上下主従から対等・協力の関係」に変わってはじめて可能となるとされていた。地方分権推進計画（一九九八年五月二九日）でも、「国と地方公共団体の新しい関係を構築するため、各般の制度の改革をする」とされ、「国と地方公共団体との関係について、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止する」としている。

##### 2 「関与」法制の改革

（1）地方分権一括法のポイントは、政府の提案理由（2）によれば、①機関委任事務制度の廃止、②地方公共団体に対する国・都道府県の関与の見直し・整備、③権限の「移譲」および特例市制度の創設、④必置規制の廃止・緩和、⑤地方公共団体の行財政能力の一層の向上と行政体制の整備・確立（市町村合併の推進・地方議会の活性化・中核市の指定要件の緩和）、に整理されている（3）。

①は、国と地方公共団体の新しい関係を築くため、機関委任事務制度を廃止し、これに関わる国の包括的指揮監督権等の関係規定を改正すると共に、新たに、地方公共団体の処理する事務を自治事務と法定受託事務とに区分すること、また、機関委任事務制度を前提とする地方事務官制度を廃止すること、を内容とする。②は、「関与」について、法定主義・一般法主義・公正透明の原則等を採用するものであり、「地方自治法において、関与に係る基本原則、新たな事務区分ごとの関与の基本類型、関与の方法及び関与に係る係争処理手続を定めるとともに、個々の法律における関与は基本類型に沿った必要最小限のものにするべく所要の改正を行う」とされている。

地方分権一括法は、その本則における改正法律だけで四七五本にのぼるが、これを事項別に整理すると、延べ八四八法律（複数の事項に及ぶ法律は、事項ごとに一本として計算するため、このような数字になる）のうち、①の機関委任事務の廃止に伴う改正が三五一本、②の関与関連の規定の整備が一九一本であるのに対し、「権限委譲」に関するものは三五本、「必置規制の整理」関係が三八本となっている（他は、手数料規定の整理六三本、その他が一七〇本）（４）。量的に見ても、①と②が中心となっていることが分かる。

（２）右の事実は、「今回の改革の中心になっているのは機関委任事務制度という一般的な制度を廃止したことにほぼ限定されているのではないか」という指摘（５）を裏付けるものであるが、②は、機関委任事務制度廃止後の国と自治体とのあり方に密接に関わるものであり、①とセットになっているとみなすことができる。すなわち、機関委任自治制度の廃止は、基本的に、それによって支えられてきた「国の包括的指揮監督権」による関与を廃止するものであるが、それは、「関与」の仕組み自体を不要とする趣旨に出るものではなかった。その事は、機関委任事務のカテゴリーに替わって登場した法定受託事務が一国が本来果たすべき役割に係る「第一号法定受託事務」を例にすると「国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」として法令に特に定めるものという定義を与えられ（地方分権一括法による改正後の地方自治法〔以下、新地方自治法とする〕第二条第九項第一号）、まさに「関与」の観点から性格づけられている点にも、明確に看取することができる。このように、「関与」問題は、新たな事務区分論に関わるだけでなく、さらに、新地方自治法第一条の二において明記されるに至った自治体と国との「役割分担」の原則にも関係する。自治体に対する国の「関与」自体が、国の役割と解することができるはずのものであり、その点から「国の役割」規定の意味を吟味する必要があるからである。以上のような意味で、国家「関与」法制は、今次の地方分権改革の「へそ」に当たるものと言っても過言ではなからう。

以下では、この「関与」法制に焦点を当てて、新たな国と自治体との関係を考察する。  
た

## 二 何が変わったか—新たな国家関与法制

### 1 概 説

（１）新地方自治法は、従来から存在した「第十一章 国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」を大幅に改正し、新たに、第一節から第五節まで五つの節を立てている。このうち、「関与」の文字が使用されているのは、「第一節 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等」のみである。しかし、「第二節 国と普通地方公共団体との間並びに普通地方公共団体相互間及び普通地方公共団体の機関相互間の紛争処理」も、関与に係る紛争（係争）処理制度を中心とするもので、関与法制の一翼を担う重要な節である。のみならず、「第四節 条例による事務処理の特例」も、都道府県知事の権限に属する事務が市町村において処理されることに伴い、関与原則の修正・特則を認める規定が置かれており（第二百五十二条の十七の三第二項・第三項、第二百五十二条の十七の四）、関与関係の規定を含んでいる。さらに、注目すべきは、「第五節 雑則」として置かれている九カ条のうち、第二百五十二条の十七の五から第二百五十二条の十七の十一までの七カ条である。①自治体の組織・運営の合理化に資するため自治大臣（中央

省庁再編後は総務大臣。以下、同じ）・都道府県知事が行う助言・勧告・資料提出要求等（第二百五十二条の十七の五。これは改正前の第二百四十五条第一項から第三項に対応するものであり、同条第四項および第五項に規定されていた主務大臣・都道府県の執行機関による助言・勧告等は削除され、一般的な関与のルールによることとなった）、②自治大臣・都道府県知事による自治体財務に係る実地検査（第二百五十二条の十七の六。改正前の第二百四十六条に対応するが、従来どおり「出納検閲」が可能であるとしても、『非違の是正』という非常に権力色の強い権限」を含まない（6）ものとされている）、③自治大臣が知事に対して行う市町村に関する調査の指示（第二百五十二条の十七の七。改正前の第二百四十六条の三に対応）、④自治大臣・知事による長の臨時代理者の選任（第二百五十二条の十七の八。改正前の第二百四十七条に対応）、⑤自治大臣・知事による臨時選挙管理委員の選任（第二百五十二条の十七の九。改正前の第二百四十八条に対応）、および⑥自治大臣・知事に対する条例の制定・改廃の報告（第二百五十二条の十七の十一。改正前の第二百五十二条に対応）について定めている。これらは、いずれも、従来「国家関与法制」を形成する規定とされてきたものである（7）。

（2）以上が、新地方自治法第十一章に置かれた関与関係規定の概要であるが、このほか、新地方自治法においても、従来、国家関与規定とされてきた個別の条項が、基本的に維持されている（例として、第五十八条第三項による法定局部数を超えて都道府県の局部を設ける場合の自治大臣への届出、第二百八十四条第二項・第三項による地方公共団体の組合設立に係る自治大臣の許可）。とくに、いわゆる不服申立てに係る裁定的関与を認める個別規定が存置されている（地方議会の議決等に対する不服申立て〔第一百八条第五項など〕、長の失職に関する選挙管理委員会の決定に対する不服申立て〔第一百四十三条第三項〕、行政財産を使用する権利に関する処分に対する不服申立て〔第二百三十八条の七〕、公の施設を利用する権利に関する処分に対する不服申立て〔第二百四十四条の四〕、過料の処分に対する不服申立て〔改正前は第二百五十五条の二、改正後は第二百五十五条の三〕、審決の申請〔改正前は第二百五十五条の三、改正後は第二百五十五条の四〕など）だけでなく（8）、自治事務と同じく「地方公共団体が処理する事務」（第二条第八項など）・「地方公共団体の事務」（第二百四十五条など）に属する法定受託事務に係る都道府県の執行機関による処分・不作為について、一般的に、当該法令所管大臣への審査請求を認めた（第二百五十五条の二）ことは、少なくとも結果として、機関委任事務法制の一部を引きずっているという印象を与えるものとなっている（9）。

（3）このように、第十一章の内外を問わず、新地方自治法の（国家）関与法制（広義）は、少なからず改正前の制度を継承する側面を有している。にもかかわらず、「関与の見直し・整備」・《新たな国家関与法制》が語られるとき、先の政府提案理由からも窺えるように、新地方自治法第十一章の第一節および第二節（関与に係る係争処理）が主として念頭に置かれている。後者が基本的に新規のものであることは疑いないが（10）、第一節は、旧来の関与法制にどのような変革をもたらすものであろうか。以下、「何が変わったか」という視点から、第十一章第一節の規定（第二百四十五条から第二百五十条の六まで）を概観することとしたい。

## 2 新地方自治法第十一章第一節の「関与」規定

(1) 本節の構成 第十一章第一節は、二つの款からなる。第一款は、「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等」、第二款は、「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の手続」というタイトルになっている。前者は、関与の意義（概念）・関与の法定主義・関与の基本原則を明らかにした後、地方自治法に直接根拠を持つ（一般的）関与類型について、その内容・要件・当事者・効果等を定め、最後に、「法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準」（処理基準）を法令所管大臣（ないし都道府県知事）が定めることができる旨の規定を置いている（第二百四十五条～二百四十五条の九まで全九カ条）。後者の第二款は、「関与等の手続」に関する原則を定めている（第二百四十六条～二百五十条の六まで全一〇カ条）。

(2) 「関与」とは何か 第二百四十五条は、本章における「普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与」について、その意味を総括的に明らかにしている。

国（の機関）と自治体（の機関）との一定の関係を表す「関与」という言葉は、今日、広汎に用いられているものであるが、すぐれて学説上・理論上の用語であり、しかも、学説上、明確な定義が与えられてきたわけでもない（11）。自治体に対する国の「関与」を、一般的な意味で実定法上の用語として初めて用いたのは、おそらく、地方分権推進法第五条であると思われるが、本条は、あらためて、新地方自治法におけるその意味内容を立法的に明らかにしている。ただし、本条は、「関与」の定義を直截に示しているわけではなく、「関与」に当たる行為を列挙し、その上で、一定の限定を付し（自治体が「固有の資格」で名宛人となるものに限る）、なおかつ、一定類型の行為（「支出金」の交付・返還、裁定行為）を除外するという、複雑な構成をとっている。決して、分かりやすい規定ではない。

この限定・除外の趣旨は、逐条解説に譲るが、これを前提にして、本稿が対象とする国の関与を見ると、「普通地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関」が行う次の行為を指す。すなわち、助言・勧告、資料提出要求、是正の要求、同意、許可・認可・承認、指示、代執行（以上、一号関与）、協議（二号関与）およびその他の「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」（三号関与）である。以下、これについて、若干のコメントを行う。

① 三号関与は、自治事務・法定受託事務の区分に対応した関与の基本類型に当たる一号関与および二号関与に対し、個別法に規定されることがある基本類型外の関与を包括的に表すものである（具体例としては、検査・監査・命令・確認など）。このように、関与の例外類型を包括的に掲げることに対しては、あらかじめ関与の間口を広げる方向に働くもので、関与の基本類型が持つ関与限定機能の減殺につながることにならないか、という危惧がないではない。この点、地方分権推進委員会の勧告では、関与の基本類型を「国と地方公共団体との関係のルールに関する一般法」に定め、「個別の事務に対する国の関与は、原則として、その類型の中から」当該事務に関する法令で定めるとしていた（第一次勧告）。これも例外を容認するものであるが、関与メニューの提示方式を採用するもので、基本類型の原則性が強調されている。他方、地方分権推進計画（一九九八年五月二九日）では、基本類型のほか「これらの行為に類する一定の行為」という表現で、基本類型外の関与が示されていた。曖昧さは残るものの、三号関与の表現と比較すると、なお、関与の内容を限定する含みを読み取ることができる。



もっとも、強いて三号関与を置いたのは、基本類型外の関与が完全に排除されるものではない以上、それらについても「原則として関与のルールを適用する必要」があるからであり、三号は、「関与の各種ルールの対象」として「それらを包括的に取り込むための規定」という意味をも持っている(12)。従って、基本類型外の関与をいかに限定・抑制するかという課題は、関与の(基本)原則・ルールの問題として論ずべきこととなろう。

②前述のように、第一款・第二款ともに、「関与」ではなく「関与等」となっている(両者を包括する第一節のタイトルも同様)。このことは、「関与」に関する規定以外の定めがいずれの款にも含まれていることを示すものである。第一款の規定中、一号・二号・三号いずれの「関与」にも関わらない規定として考えられるのは、唯一、自治体が法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準となる「処理基準」について定める第二百四十五条の九のみである。すなわち、各法令所管大臣が第一号法定受託事務の処理について基準を定め自治体がそれに準拠して事務処理を行うように求めたとしても、「関与」には当たらないということになる(13)。これに関連して、以下の点を指摘しておきたい。

第一に、結局、「関与」とは、一般条項的意味をもつ三号関与にいう、「具体的かつ個別に関わる行為」に限定されるというのが、立法者意思と見られる(14)。そうすると、「関与」としての助言・勧告等は、あくまで、各自治体に対してなされるものにとどまり、その点で、特定の名宛人を持たない処理基準の定立と区別されることとなろう。

第二に、「関与」の「法定主義」について定める第二百四十五条の二の規定(後述)の基礎には、より普遍性をもった、「関与等」の「法定主義」とでも言うべき原則が横たわっていると考えられる。すなわち、一般的な形で法令解釈等を示すといった意味での通達・通知を発することも、従来、《国家関与》の一形態とみなされてきた(15)が、新地方自治法は、これを少なくとも部分的に(16) — 「関与」の外に置くことによって、法定主義の制約から解放するものではない。むしろ、法定受託事務に係る処理基準の根拠規定(第二百四十五条の九)は、そのような基準設定行為にも法律の根拠が必要であることを当然の前提とした規定と見ることができる。したがって、法令所管大臣が自治体に対し、自治事務について法令の解釈基準等を示すことは、法律(これに基づく政令を含む)に明文の根拠がない以上許されず、また、明文の根拠を置くとしても、処理基準と同様の「通知」(行政規則の形式)として示す(17)ことを認めるのは、「自治事務に係る基準」について敢えて規定を置かなかつた新地方自治法の趣旨に反することとなろう(18)。

第三に、処理基準を示すことによって、実質的に「関与」(個別的勧告など)に当たる行為を行うことはできず、「関与」法定主義に照らし、処理基準を「関与」の根拠とすることも許されない。

③第二百四十五条柱書は、「関与」について、一号・二号・三号関与に当たるもので、自治体が「その固有の資格において当該行為の名あて人となるものに限る」としている。この趣旨は、明確である。自治体を名あて人とする助言・勧告・許可・承認等、形式上は一号から三号の関与類型に該当するものであっても、「地方公共団体が、民間と同じ立場で対象となる」場合には、「民間と同じルール」に委ね、関与ルールを適用しない(19)ということである。ただ、届出(第二百五十条の五)や代執行(第二百四十五条の八)については、「当該行為の名あて人」という表現になじむかという問題がある。「名あて人」となる場合には、「固有の資格」によるという趣旨であろうか。あるいは、代執行に際し

てはあらかじめその通知を行うところから、また、届出についても、「届出の受理」という地方分権推進法第五条のような構成はとらないものの、「届出に係る国の行政機関等の行為を一応関与」（三号関与）として捉えている（20）ため、「名あて人」という観念が一応成立する、という趣旨であろうか。

（3）関与主体 関与を行う主体については、第二百四十五条において、「国の行政機関」および「都道府県の機関」とされている。前者は、具体的には、各省と同質の分担管理事務をつかさどる限りでの内閣府、宮内庁、内閣府の外局たる庁および委員会、それらの庁や委員会に置かれる庁および委員会（以上、中央省庁等改革関係法施行法〔平成一年法律第一六〇号〕第七十三条）、国家行政組織法第三条第二項に規定する省・委員会・庁、人事院、そして以上の行政機関に置かれる機関（内部部局を含む）である。しかし、第二款の関与手続に関する規定では「国の行政機関」が関与主体とされているのに対し、関与の一般的な授權規定となっている第二百四十五条の四から第二百四十五条の八（知事が行う是正の勧告に関する第二百四十五条の六を除く）では、関与を行う国の行政機関として「各大臣」のみが定められている。以下、三点にしばって触れる。

①いわゆる基本類型（後述）に該当する関与でも、各大臣（前記内閣府の事務を分担管理する大臣としての内閣総理大臣および各省大臣）以外の「国の行政機関」による関与については、右の一般的授權は及ばず、別途、個別法令（規定）の根拠を要する。

②関与に係る紛争処理の仕組み（係争処理制度）における国側当事者としては「国の行政庁」と定められている（第二百五十条の十三以下）。これは、審査申出・訴えの対象が、（協議を除き）「処分その他公権力の行使」（不作為も含む）とされているところから、その主体を、行政不服審査法や行政事件訴訟法にならって、処分庁・不作為庁と捉える発想に立つものといえる。すなわち、国の自治体に対する関与が、基本的に、両行政主体間の外部関係に関する問題である（21）ことを、示している。

③改正前の地方自治法第二百四十六条の二が定めていた一般的な関与手段としての是正措置要求の主体が内閣総理大臣となっていたことと比較すると、新地方自治法における各大臣（ないし行政機関）による関与方式は、システムの転換とも映る。むしろ、「主務大臣」による指揮監督方式を原則としてきた機関委任事務の関与法制を継承するものとも言えよう。

もっとも、内閣総理大臣の是正措置要求も、自らそれを行う場合、「主務大臣の請求に基づいて行う」ものとされていた（同条第四項）し、個別法に基づく（自治事務＝団体事務）関与も、各省庁ごとの縦割り方式をとっていた。さらに、今次の改革において、いわゆる係争処理制度が導入されたこととの関連性も軽視することはできない。すなわち、「係争処理手続においては、行政事務を分担管理する各大臣を直接の当事者とするほうが制度として簡明であり、係争の早期解決にも資する」（22）ということ、および、「国地方係争処理委員会の対象とする以上は、内閣の長たる総理大臣の措置を内閣に属する国地方係争処理委員会が審査し勧告するわけにはいかないということ」（23）である。

### 3 関与の法定主義

（1）第二百四十五条の二の趣旨 同条は、関与の根拠・内容を法律または法律に基づく政令で定めなければならないとするものである。これは、従来の機関委任事務法制の下

で包括的な指揮監督権を根拠として行われていた、通達等により協議・承認など（関与を要すること）を義務づけるといった実務を、排斥するものである。また、「法律による行政の原理の考え方」を国・自治体関係に「具体化」し、しかも行政主体と私人との間における「侵害留保の原則」と比べ、非権力的関与にも法定主義を及ぼし、法律の委任に基づく省令等を根拠規定から排除している点で、「より厳密な法律による行政を要求したものとなっている」とされている（24）。

（2）何が変わったか 基本的に、いわゆる非権力的関与をも含めて、関与に法律（それに基づく政令等を含む）の根拠が不可欠であるということは、従来から学説が一般に採用してきた見解である（25）。立法実務も、地方自治法に（自治大臣・主務大臣の）助言・勧告規定を置いていた（改正前の第二百四十五条）点などから見れば、同様な前提に立っていたことを窺わせる。先にも述べたように、新地方自治法第二百四十五条の二は、より広い関与（介入）法定主義の伝統によって支えられている。その点では、同条はこの伝統を確認したに過ぎない。確かに、包括的な指揮監督権を媒介とする関与が排斥される意義は大きい、それも、新地方自治法がそのような包括的な介入権限を法定せず、また予定もしていない（むしろ、機関委任事務制度を廃止したことによって、否定している）結果と言うべきであろう。

したがって、同条は、基本的に確認的意味をもつものと思われるが、省令・規則や告示によって関与規定を設けることができないとしている点には、積極的な意味がある。関与は大臣（および人事院）以下のレベルにある（行政）機関によって行われるものであり、関与主体が自ら関与手段を設けることが、これによって排除されるからである。

#### 4 関与の基本原則

（1）第二百四十五条の三の概要 同条は、全六項からなっている。いずれも、「国」（立法府も含む）が関与規定を立案・制定する際に尊重すべき規準を示すものである。第一項は、すべての関与に通ずる一般原則として、必要最小限度の原則および自治体の自主性・自立性配慮原則を宣明している。第二項は、①自治事務であると法定受託事務であるとを問わず、三号関与は「できる限り」設けないこと、②自治事務については、代執行を「できる限り」定めないこと、を規定する。第三項は、③自治事務・法定受託事務の双方について、国（または都道府県）と自治体間における施策の調整が必要な場合以外、協議を要することとはならないとする。第四項は、④自治事務について、国・自治体双方の施策の整合性を確保しないと施策の実施上「著しく支障が生ずる」場合を除いて、同意を要することとはならないとする。第五項は、⑤自治事務について、その処理の適正を他の方法によっては確保することが困難な場合を除いて、許可・認可・承認を要することとはならないとする。第六項は、⑥自治事務について、国民を保護する緊急の必要性がある場合など「特に必要」なときを除いて、指示という関与手段を設けてはならないと定めている。

（2）事務区分に応じた関与の基本類型 以上のような①～⑥の規定は、第二百四十五条に列挙された一号関与・二号関与（関与の基本類型）について、さらに、自治事務・法定受託事務の区分を踏まえ、それぞれに関する関与の「基本類型」を示そうとするものである、とされている。すなわち、自治事務については、助言・勧告、資料提出要求、是正

の要求および協議が、法定受託事務については、助言・勧告、資料提出要求、協議、同意、許可・認可・承認、指示および代執行が、それぞれの事務区分に応じた原則的な関与類型とされている(26)。これによると、③の規定は、協議を例外的関与類型とするものではないこととなり、その点で、他の規定とは意義を異にする。次に見る一般ルール法上の関与として協議が定められていないため、個別法(規定)で協議を要することとする場合の基準(指針)を示したものの、ということになる。

次に、第二百四十五条の五は、第二号法定受託事務についても、各大臣が直接または間接的に(都道府県の執行機関に指示して)是正の要求を行うことができるとしている(第一項・第四項)。したがって、この第二号法定受託事務に関する是正要求は、一般ルール法(地方自治法の一般関与規定)に基づく関与と言えるが、例外的関与類型として位置付けられるべきもの、ということになる。

以上の点から明らかなように、(事務の区分に応じた)原則的関与類型であることと、地方自治法の規定に基づいて直ちに行うことのできる関与類型であることとは、一致しない。したがって、原則的関与類型でありながら、個別法(規定)にゆだねられているもの(基本的に、事前関与型のもの)は、立法化に当たってその都度一般原則(必要最小限度の原則、自主性・自立性配慮原則)に照らした慎重な吟味を行わなければならないという意味において、地方自治法に直接根拠のある原則的関与類型では目的を達しがたい場合に初めて認められる、補充的な(原則的)関与類型と解することができよう。

(3) 何が変わったか 以上のような関与の基本原則は、これまで明文化されていなかっただけでなく、十分に整理されて来なかったもので、関与を制限する視点からは、重要な定めといえる。ただし、地方自治法に基づく関与について、関与の強度という点から見て、実質的にどの程度の変化があったといえるかということは、それ自体、慎重な検討を要する問題であり、次の節で触れることとしたい。また、基本原則が立法府に対する指針としてどこまで規範性をもち得るのかについては、結局、個別法令(規定)の定め方次第と言わざるを得ない(27)。これをできるだけ容易にチェックすることができるよう、今後、引き続き、関与規定の実態把握が行われ、関与の類型・基本原則に即し、一覧性に富む形で調査結果が集約・公表されなければならない。

## 5 地方自治法に基づく関与(一般ルール法上の関与)

(1) 関与のカタログ 新地方自治法は、第二百四十五条の四から第二百四十五条の八(都道府県の執行機関による是正の勧告について定める第二百四十五条の六を除く)までの規定によって、「各大臣」に、直接、次のような関与手段を付与している。すなわち、①都道府県・市町村の自治事務・法定受託事務に係る技術的助言・勧告および(助言・勧告をし、または適正な事務処理に関する情報提供を行うために必要な)資料提出要求、②都道府県の自治事務および市町村の自治事務・第二号法定受託事務(市町村に関しては特に必要がある場合に限る)の処理に係る是正の要求、③都道府県・市町村の第一号法定受託事務(市町村に関しては特に必要がある場合に限る)の処理に係る是正の指示、④都道府県知事が管理・執行する法定受託事務に係る代執行(その前提となる勧告・指示を含む)である。さらに、⑤前記①～④と同様な関与を市町村(の執行機関)に対して都道府県(の



執行機関)が行うことについて、指示することが認められている。特に、都道府県が市町村(の自治事務・第二号法定受託事務)に対して是正の要求をすることができるのは、(条例による事務処理の特例の場合を除き)各大臣の指示があったときに限られている(第二百四十五条の五第二項)(28)。結局、各大臣の一般的関与手段としては、技術的助言・勧告、資料提出要求、是正の要求(原則として自治事務)、是正の指示(第一号法定受託事務)、代執行(知事の第一号法定受託事務)および都道府県による市町村に対する関与に係る指示が認められていることとなる。

(2) 何が変わったか まず、従来、国の機関委任事務について認められていた「主務大臣」の都道府県知事・市町村長に対する「包括的な」(29)指揮監督権(旧第百五十条)が否定されることとなった。これは、特に要件を示さず、前述のように、協議や承認等をこれによって義務づけ、また、職務執行命令制度(代執行=旧第百五十一条の二)の要件である「主務大臣の処分」違反=命令違反を介して同制度と結合し得るといった点で、かなり強力な関与手段と言えるものであった(30)。

しかし、①技術的助言・勧告および資料提出要求は、前述のように、資料提出要求の目的(要件)が明確化(限定)されたものの、基本的に、改正前の第二百四十五条第四項を継承するものとなっている。

②是正の要求も、基本的に、改正前の第二百四十六条の二に対応するものである。ただ、従来は機関委任事務にも適用される制度であったところ、改正後は、自治事務(例外的な場合として、第二号法定受託事務)に関する制度として整理された。また、前述のように関与主体が「各大臣」になったほか、これまで発動要件に含まれていた当該自治体の条例・議会議決に基づく義務の懈怠が削除された。さらに、明文上の変化として、是正の要求を受けた自治体は、「当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない」(新地方自治法第二百四十五条の五第五項)という一項が加わったことをあげることができる。これは、自治体に対し、是正の要求に従う義務があることを示し、是正の勧告(第二百四十五条の六)との「法律上の効果の違いを明らかに」し、また、「係争処理手続の対象とするための法制的な技術的処理」をなしたものとされている(31)。旧第二百四十六条の二については、「学説上は見解の分かれるところであるが、少なくとも実務上は」是正措置要求に従うべき「法律上の義務を負う」と「解釈し運用されてきた」(32)。是正措置要求に関する学説上の「強い勧告」説(33)などから見ると、新規定における是正の要求は、以前の是正措置要求に比して、関与を強化したものと評されることとなろう。ただし、いずれにせよ、「是正の要求に従う義務」は、制裁・執行力を伴うものではない(34)点に留意する必要がある。

③是正の指示は、法定受託事務に関する強力な事後的関与手段である。是正の要求と異なって、自治体がとるべき具体的措置を命ずることができ、是正の要求のように、それに従う義務は明記されていないが、指示に拘束力があることは自明のものとされており、代執行(第二百四十五条の八)の要件に該当すれば指示によって示された具体的措置の代執行も可能である(35)。たしかに、機関委任事務制度の下における、事前の指示・一般的指示をも含む「包括的」指揮監督権と比較すると、発動要件も含め、限定されたものといえるが、実質的にみると、指揮監督権の中核(命令権)が、(要件や後に見る手続などを整えることによって)洗練された形で維持されたと見ることもできよう。



④代執行（制度）は、従来、自治体の首長が管理・執行する国の機関委任事務について認められていた職務執行命令制度（改正前の第一百五十一条の二）を継承するものである。これによって、首長の権限に属する法定受託事務に関する限り、命令（指示）⇒強制（代執行）という従来の機関委任事務制度の仕組みが維持されたこととなる。

⑤さらに、以上の①～④に関連して認められている都道府県の知事ないし執行機関に対する指示権は、従来の一般的関与法制との関係では、どのように位置付けられるべきであろうか。この指示については、対象となる事務自体が一号法定受託事務（技術的助言・勧告および資料提出要求の一部、是正の指示、代執行）か、指示を受けて行う知事等の行為が法定受託事務（技術的助言・勧告および資料提出要求の一部、是正の要求）とされている（第三百二十条第一項）。従来、関与の対象となる事務ないし関与行為自体が国の機関委任事務であれば、主務大臣は知事に対し「包括的」な指揮監督権に基づいて指示等を行うことができたはずである。したがって、知事等の関与行為に係る各大臣の指示も、新規なものというより、基本的に、従来の制度の存続をはかろうとするものとみなすことができよう（36）。

（3）まとめ 以上のように、直接に地方自治法に基づく（事務区分に応じた一般的な）関与手段を見る限り、自治事務については従来の自治事務（団体事務）との関係において、法定受託事務においては従来の機関委任事務との関係において、関与法制の核心的部分は維持・継承されたとと言えるのではなかろうか。

## 6 関与の手続（公正・透明の原則）

（1）意義 第二款は、「関与等の手続」について定めている（「等」となっているのは、「関与」の定義には当てはまらないことがある、いわゆる並行権限の行使について、国の行政機関に（事前）通知義務を課す第二百五十条の六を含んでいるためである）。自治体（の機関）に対する国（の行政機関）の関与行為を手続的に統制するという発想は、改正前の地方自治法には見られなかったもので、新地方自治法の新機軸と評することができる。特に、趣旨ないし理由の記載を伴う書面主義がとられている（ただし、是正の要求・指示タイプおよび許認可等の拒否・取消等と異なり、助言・勧告タイプ、資料提出要求タイプおよび協議については、請求文書制となっている）点は、係争処理制度の新設と相俟って、重要な意義をもち得るものとなっている。

関与の手続規定を整備するという方針は、すでに、地方分権推進委員会の中間報告（一九九六年三月二九日）にうたわれていたものであるが、そこでは「行政手続法的な考え方に準じて検討を進める」とされていた。その点からも明らかなように、本款における関与の手続に関する規定は、行政手続法（平成五年法律八八号）がモデルとなっている。関与について、同法第一条第一項にいう「公正の確保と透明性の向上」を図ることにより、地方自治保障の充実・確保に資することをねらいとするものである（37）。

もっとも、関与の「手続」規定とはいいいがたいものも一部含まれている。助言・勧告等に従わなかったことを理由とする不利益取扱いを禁止する規定（第二百四十七条第三項）、および協議について「誠実に協議を行うとともに、相当の期間内に当該協議が整うよう努めなければならない」として誠実義務を課している規定（第二百五十条第一項）がそれである。後者は、協議をめぐる紛争において、国地方係争処理委員会が審査する際の基準（義

務履行の有無)を提供するものである。

また、行政手続法の関係規定と比較したとき、やや異なる定めをしている例もある。許認可等(許認可等の取消等も含む)の基準および許認可等の標準処理期間について、「公表」を求めている第二百五十条の二第一項・第二項および第二百五十条の三第一項である。この点、行政手続法では「公に」するとなっている(同法第五条第三項・第六条・第十二条第一項)。後者の場合、事務所への備え付けが例示されており、関係者が知り得る状態にあればよいが(38)、前者では、さらに進んで、広く国民・住民(公衆)への周知をはかることが要求されている。関与の手続は、国と自治体(ないし自治体相互)の関係を規律するものであるため、国民・住民が知り得る状態に置くことこそが、関与の透明性を担保するものと考えられているのである(39)。

## (2) 係争処理制度との関係

従来、行政・私人間における争訟において、私人は行政活動(処分)の手続規定違反を当該行為の取消・無効原因等として当然に主張することができるか、ということが問題とされてきた。手続規制はあくまで当該行為の内容・結論の正しさを担保するために設けられているとすると、手続違反が当然に当該行為の効力を左右することにはならないし、争訟裁断機関(裁判所等)が内容的に当該行為は誤っていないとの結論に達したにもかかわらず、手続違反のみを理由として行政庁にやり直しを求めても実益はないのではないか、という疑問が存するからである(40)。

もっとも、理由付記については、行政手続法制定以前から、独立の取消事由とされてきたところであり(41)、関与に係る手続規制のメインに置かれている書面主義を基礎とする理由・趣旨付記(記載)の義務も、同様に解することができよう。しかし、それに止まらず、関与に係る訴訟が、客観訴訟の一類型たる機関訴訟として構成されている点からも、手続上の義務違反をもって、直ちに、関与の取消しを求めることができるものと考えらるべきであろう。

## 三 国はなぜ関与できるのか—関与の根拠

### 1 はじめに

以上の考察から明らかになったのは、今次の地方分権改革が、国と自治体との「対等・協力」関係を構築するという観点から、全体として「関与」の緩和・縮小をもたらし、「関与」に係る実体的・(事前・事後の両面における)手続的法治主義を確立するものであったとしても、国の自治体に対する「関与」手段自体は、「関与」主体にとって基本的に不足のない形で維持・整備されたということである。

しかし、《対等・協力》の理念にせよ、あるいは、その反映として新地方自治法に規定された、自治体の「自主性及び自立性」尊重原則(第一条の二、第二百四十五条の三第一項)にせよ、「関与」を積極的に要請する理念・原則ではなく、むしろ、それを抑制または否定する方向に働くものといえる。そうであるとすれば、逆に、「関与」を積極的に要請・根拠付けるものは何であろうか。以下では、この関与根拠論について検討を加えることにしたい。

### 2 関与の形式的根拠と実質的根拠

(1) 関与の法定主義 新地方自治法が定める関与制度を問題にする以上、その関与の根拠も、まづもって、新地方自治法の諸規定に求めるのが筋であろう。そこで、第一にあげられるべき関与の根拠は、関与の法定主義について定める第二百四十五条の二ということになる。関与は、「法律又はこれに基づく政令によらなければ」ならないのである。

もつとも、関与の法定主義自体は、さしあたり、法律（および政令）によれば関与することができるという、関与の形式的(正当化)根拠を与えるにとどまる。しかも、この形式的根拠は、例えば、《国と自治体との事前の合意（契約）》を根拠とする場合などとは異なり、自治体側から見たとき、それ自体としては、十分な説得力をもち得る根拠とはいえない。そもそも、関与法定主義がとられている主たる理由は、少なくとも、自治体の自治（権）を尊重する観点から関与を（民主的に）統制するという点にあるから（42）、法定主義それ自体は、むしろ、基本的に、関与の抑制原理と見るべきであろう。したがって、さらに関与の実質的根拠を探究する必要がある。

(2) 法定受託事務の定義 先に、新地方自治法は、（第一号）法定受託事務について、国において「その適正な処理を特に確保する必要があるもの」（第二条第九項第一号）と、関与の観点から定義していると述べた（一・2（2））。それが、通常理解でもある（43）。そして、同時に、これは関与の目的をも語っている。関与は、自治体が処理する事務の適正な処理を確保するために行われるものである。この点は、自治事務の場合にも基本的に同様といえる。例えば、自治事務に関する一般的関与手段である是正の要求は、当該事務の処理が法令に反し、または著しく適正を欠く場合に、その是正・改善を求めるもの（第二百四十五条の五）とされている。

しかし、何故、国が「適正な処理」を（特に）確保する必要があるのかという点は、なお明らかではない。むしろ、法定受託事務の定義においてその点に直接関係すると思われるのは、「国が本来果たすべき役割に係るものであって」という文言であろう。法定受託事務の定義は、自治体が処理する事務ではあるが、「当該事務が国が本来果たすべき役割に係るものであるが故にその適正な処理について国として自治事務に比べ相対的に高い関心と責任を持たざるを得ないこと」を明確にしようとするもの（44）、とされているからである。ここに、関与問題が、役割（分担）論と密接な関係にあることが示されている（45）。

もつとも、実質的な根拠論の観点からは、なお問題は未解決といわざるを得ない。まず、「国が本来果たすべき役割に係るもの」という文言の意味が必ずしも明確ではない。国の機関委任事務と基本的に同様な、国の事務に属するもの（だから）、という趣旨であろうか。そうであれば、関与の実質的根拠も《自己の事務に係る自己責任》にあると解することができる。しかし、右の文言は、事務の帰属を問題とするものではなく（46）、その直接処理を自治体にゆだねつつ、当該事務の処理について「国が責任をもつ」ものであることを示すにとどまる、という見解も有力である（47）。第二に、法定受託事務に係る関与根拠論を、当然に、自治事務に係る関与の根拠論に応用することはできない。先に見たように、法定受託事務と自治事務の相違は、国家関与の強弱にあらわれており、「国が本来果たすべき役割に係るもの」というフレーズも、両事務における関与の差を意識しつつ、もっぱら法定受託事務について用いられているものである。また、自治事務を国家事務と見ることはできないのは明らかであるから、事務帰属論によって自治事務に対する関与を

合理化することも不可能である。従って、事務類型ごとに別個の関与根拠を見出すか、両事務類型を包括する統一的な関与根拠を求めることが必要となる。

(3) その他の地方自治法上の関与関係規定 新地方自治法における関与の基本原則を定める規定中には、自治事務を中心に、関与根拠を示唆しているとも受けとることができる文言がある。まず、法定受託事務も含め、「協議」に関する原則を定めている第二百四十五条の三第三項をあげることができる。それによると、「協議」という関与類型は、国の計画と自治体計画との調和を保つ必要がある場合など、国・自治体双方の施策間に「調整が必要な場合」を除き設けないこととされている。ここでは、関与は、国・自治体間「調整」の手段である。もちろん、さしあたり、「協議」について述べられているにとどまるが、この調整説は、見方によっては、より一般的な意味をもち得る。すなわち、対等・協力の関係における「関与」の実質は、(上下関係を連想させる) 真の意味での「関与」ではなく、「調整」であるとする見解が説かれているからである。これによれば、関与法制全体が、国・自治体「お互いの関係を調整していく仕組み」と捉えられることになる(48)。

次に、同条第四項は、自治事務に係る「同意」について、国・自治体双方の施策の実施に著しい支障が生じないよう、双方の施策の「整合性」を確保する必要がある場合を除いて設けないこととしている。これも、広い意味で「調整」の一環といえないことはないが、同条第五項の許認可・第六項の指示に至ると、両者の「調整」という発想で捉えることはかなり困難となる。許認可等は、それ以外の方法では自治事務の処理の適正を確保することが困難な場合以外は設けないこととされ、指示は、自治事務の処理につき、国民の生命・身体・財産を保護する緊急の必要がある場合を除いて設けないこととされているからである。

許認可等の関与が認められる例としては、自治体による特別法上の法人設立があげられており、地方分権推進計画(一九九八年五月二九日)に列記されている、刑法等で一般に禁止されている行為(いわゆる公営ギャンブル等)を自治体が行う場合や公用収用などの場合と同様、自治事務の処理としての当該行為を自治体の「意思だけではおよそなしえない性質のもの」について、その行為を可能にするため国が許認可等の主体として登場することとなる(49)。いわば、法(技術)的構成上、不可欠の「関与」ということになるのか。もっとも、この理が法定受託事務にまで、当然に及ぶわけではない(50)。これに対し、自治事務に係る指示については、国・自治体間「調整」の問題というより、むしろ、国民の最終的な《守護者》とでもいうべきものとして国が位置付けられているように見える。

#### (4) 個別法の関与関係規定

①地方分権一括法により、「国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律」(昭和二二年法律第一九四号=法務大臣権限法と略す)も改正された。これは、従来、国の機関委任事務を処理する自治体の(執行)機関は、国の事務を国の機関として処理するものとされていたため、国の機関委任事務に係る訴訟を法務大臣が指揮し、その所部の職員をして当該訴訟を行わせることは(国の直接執行事務と同様)当然のこととされてきたが、第一号法定受託事務は、自治体の(処理する)事務であるため、この理



が直ちには妥当しなくなったことを受けて行われたものである。新たに、第一号法定受託事務に関して定める第二条第三項・第六条の二などが付加された。後者は、自治体の行政庁を当事者・参加人とする第一号法定受託事務に関する訴訟ないし同事務の処理を争点とする訴訟について、法務大臣への報告、法務大臣による助言・勧告・資料提出要求および指示、法務大臣ないし各大臣の所部の職員による訴訟担当という、各種の「関与」について定めている。

このことは、第一号法定受託事務に係る訴訟も、基本的に、「国の利害に関係のある訴訟」として位置付けられていることを意味する。前記関与規定は、「第一号法定受託事務に関する争訟の結果いかに、当該事務の根拠法令の効力若しくはその解釈又は国の施策等、国の利害に影響を及ぼすことが考えられ、また、右の争訟の処理に関する事務も、当該第一号法定受託事務の一環ないし延長と考えられることから」国においてその適正な処理を確保する必要があるとして設けられた(51)のである。

②いわゆる並行権限の行使に係る規定も、当該権限の行使が、自治体の「権限行使を法的に制約すると考えられる場合」には「関与」に当たると解すべき(52)、とされている。これは、「国の行政機関が自治事務と同一の事務を自らの権限に属する事務として処理する場合」(第二百五十条の六)であるから、関与として機能する際にも、あくまで国の事務として行われていることになる。関係規定の中には、そのような複線の事務配分を認める実質的理由らしきものを示すものが見られ、その代表例として、「国の利害に重大な関係」があることを要件とする規定(都市計画法第二十四条第一項、建築基準法第一七条第一項・第八項)を挙げることができる。

③以上の例は、国が「関与」を行う(あるいは、自らの事務として処理する)のは、一般的にいえば、国の利害に関わるからだ、という推測を与える。実際、先の法務大臣権限法は、従前同様、自治事務(団体事務)に関する訴訟についても、自治体からの求めに応じて法務大臣が所部の職員に当該訴訟を行わせることができる旨定めている(第七条)が、それは法務大臣が「国の利害を考慮して必要があると認めるとき」でなければならない。これは、いうまでもなく、自治事務についても、何らかの意味で国の利害に関わる場合があることを前提にしたものである。

### 3 関与の実質的根拠論

以上、新地方自治法を中心とする関係規定を手がかりに、関与の(実質的)根拠を探ってきた。ここではさらに、学説等において、必ずしも個別の明文規定に拘泥することなく、国家関与の実質的根拠を示唆しているものと解することができる諸見解をとりあげ、検討してみることにしよう。

#### (1) 法定受託事務に対する関与の根拠

①地方分権推進委員会「中間報告」の定義 地方分権推進委員会は、初期の段階においては、「法定受託事務」を、「専ら国の利害に関係のある事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から法律の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務」としていた(一九九六年三月二九日・中間報告)。そして、自治事務・法定受託事務共に自治体が担うという意味では「地方公共団体の事務」だが、「その性質・背景等からみて、国との調整のための関与の程度などに、差異を設ける必要がある」とも述べてい



た。少なくとも、法定受託事務に係る関与については、「国の利害」を守るため「調整」的な意味で関与を行うという発想を、そこに読み取ることができるように思われる（さらに、「専ら」という文言は、自治事務も、自治体自身の利害に加え、「国の利害」に関係することがある、ということをも前提としているように思われる）。

同委員会による法定受託事務の定義は、はやくも同年一二月二〇日の第一次勧告において変更された。すなわち、同勧告は、「法定受託事務(仮称)」を、「事務の性質上、その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべきではあるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれに基づく政令の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務」としたのである(53)。中間報告にあった「専ら国の利害に関係のある事務」という表現が回避されたのは、それを用いると、いわゆる国庫委託金について定める地方財政法第一〇条の四に使用されている文言と同一なため、経費負担問題と直結しかねないこと、および、自治体にも利害関係のある事務を法定受託事務とすることが困難となることによる(54)。決して、関与の根拠論が念頭に置かれた上で変更を受けたわけではない。むしろ、関与の実質的根拠としてみる限り、国家利害関係説も、先に見たように(三・2(4))、なお理論的に成り立ち得る見解といえるように思われる。

②法定受託事務のメルクマール もっとも、《国の利害に関係する》事務であるとしても、さらに、どのような意味でそう言えるのかという点になると、必ずしも明確ではない。この点で参考となるのが、前記の地方分権推進計画で示された法定受託事務の「メルクマール」(55)である。これは、八項目にわたるものであるが、暫定的な項目を除くと実質七類型となる。すなわち、国家統治の基本に密接な関連を有する事務、根幹的部分を国が直接執行している(一定の)事務、全国単一制度・一律基準による給付金支給等に関する(一定の)事務、広域にわたる国民の健康被害を防止するための(一定の)事務、精神障害者等の強制入院措置に関する事務、国が行う災害救助に関する事務、および国の直接執行事務の前提となる手続の一部のみに係る事務でそれだけでは行政目的を達成し得ないもの、である。ここから推し量ると、少なくとも法定受託事務の大半は、国家事項・事務との(密接な)関連ないし事務の全国的・広域的性格故に《国の利害に関係する》、と捉えることもできないわけではなからう。

③法定受託事務＝国家事務説 学説の中には、法定受託事務を、原理的に「国の事務の本質を持つ」と解するものがある。すなわち、「法定受託事務については、立法国家としての国の法律により強い国関与づきで自治体が執行を義務付けられるので、その原理的根拠を十分に問う必要がある」とし、「その本質的・典型的・本来的形態は、国政選挙の管理など国の事務の本質・本来的性質を持つものを国から自治体に執行委託したもの」(「本来的法定受託事務」)とするのが、それである。この見解によれば、本質的には国の事務であるが故に、「強い」関与が及ぶのもやむを得ないということになろう(56)。

もっとも、同説も、実際に法定受託事務として整理された事務の中には、このような原理的理解になじまないもの(「本質的な国の事務性」は認められないが、「法律構成上」法定受託事務として「擬制」された「非本来的法定受託事務」)が多数存在することを認めている。この場合には、「擬制」にとどまる分「国関与の原理的根拠は薄弱」で、「運用面でも、受託自治体に自主的な地域執行裁量を認めるのが事務の実質に叶うところであり、また「今後の立法によって自治事務化への見直しが原理的に求められる」とされている(5

7)。従って、「本来的法定受託事務」に属さない「非本来的法定受託事務」および自治事務については、別に、関与の実質的根拠を論じなければならないこととなろう。

## (2) 自治事務に対する関与の根拠

①国の責任説 山下教授は、「国の関与の根拠を考えるならば、法定受託事務については、機関委任事務がそうであったような事務の帰属とは別の次元での説明が求められよう」とし、「それは、結局のところ『その適正な処理を特に確保すること』についての国の責任とでもいうべきもの」に帰着することになるのではないかと論じている。そして、「とすれば、法定受託事務と比べて相対的に低いとはいえ、自治事務についても『その適正な処理を確保すること』についての国の責任を想定することもできよう」と述べている。これは、先の法定受託事務＝国家事務説と異なり、法定受託事務と自治事務について、その帰属によってではなく、関与の強弱の違いとして、両者を「相対化」して理解する立場(58)からのものであるが、自治事務・法定受託事務を通じた《国の適正処理確保責任》なるものに、関与の(統一的)根拠が求められていると解することができよう。もっとも、国がなぜ「責任」を持つ必要があるのか、という点については詳らかにされていない。

②法治主義・国法秩序の番人説 直接には、新地方自治法第二百四十五条の五が定める自治事務に対する是正要求に対する批判、すなわち、「自治事務の処理の違法等は当該地方公共団体の自主的改善に期待しそれに委ねることと十分であるとの立場からの批判」を意識して述べられた次のような見解が、右の「国の責任」のあり方を考える上でも、注目に値しよう。すなわち、自治体の事務処理に誤りがある場合、速やかに是正されるべきであることは誰しも認めるところであるが、「国法秩序の維持、行政における法律の遵守という法治国家における重要な価値に照らしてみたとき、自主的な是正が期待できないような例外的な場合には、やはり第三者による最低限度の関与の道は準備されるべきであるし、その責任を負うのは基本的に国であるべきであろう」という考え方(59)がそれである。これによれば、①の《国の適正処理確保責任》のあり方が、基本的に法治主義の観点から語られ、国は国法秩序の(行政レベルにおける最終的な)守護者として関与の場面に登場することとなるのである。

③自治体＝国家統治機構の一部説 自治体が処理する事務一般への国家関与を、国家構造全体における地方自治制度の位置付けという視座から根拠付けようとしているように見える見解もある。塩野教授は、「地域の行政を広くとればとるほど、そこには、国も関心をもつものが入り込み、執行の段階でも国の意向を反映させたいと思われる事務が加わることになる」とした上で、次のように述べている。「個別法律の執行権限を地方公共団体と定め、その執行方法の監督を国家行政に留保するという法律ができたとしても、その義務付けの範囲には一定の限度があると思われるが、直ちに違憲の問題が生ずるわけではない。それは、地方公共団体は国家の創造物であり、広い意味での国家の統治機構の一部であるということから、根拠付けられることになろう」(60)と。これは、直接、新地方自治法が定める関与法制に対して述べられたものではないが、原理的論拠だけに、自治事務・法定受託事務を問わず、同法の下に置ける関与法制の(究極的)根拠としても援用可能なものであるように思われる。もっとも、仮に、このような説明方法をとったとしても、さしあたり、関与が一定限度において法的に許容されるということを論証しようとするにどまり、さらに進んで、関与を積極的に要請・根拠付けることにはならないであろう。

#### 4 まとめ

自治体に対する国の関与の実質的根拠を問うことは、関与法定主義の下では、立法者が関与を法定する（あるいは政令に委任する）際に、また、そもそも関与の要否を判断するに当たり、考慮すべき原則的視点を問うことでもある。今次の地方分権改革を通じて再度確認できるのは、地方自治と国家関与（自治「監督」）とが、切っても切れない関係にあるということであろう。前述したように、新地方自治法は、国と自治体の一行政レベルにおける「《対等・協力》」関係を理念として、自治体の「自主性及び自立性」尊重原則を明記しているが（第一条の二、第二百四十五条の三第一項）、そのことと自治体の行政執行に国の介入を認めることとは、決して矛盾しないと考えているのである。しかし、両者が緊張関係にあることは否定できない。「自主性及び自立性」尊重原則は立法者に対して（も）向けられたものであるだけに、関与の実質的根拠が厳しく問われなければならないように思われる。

関与の実質的根拠を問題とすると、個々の関与手段に応じた個別具体的根拠と関与手段全体に通じる一般的根拠とを区別する必要がある。以上の考察においては、基本的に、一般的根拠を探ってきたが、それを踏まえて、さらに個別の関与の合理性・必要不可欠性が問われなければならないことは当然である。

関与の一般的・実質的根拠については、これを事務の帰属論の観点から統一的に把握しようとすることは、少なくとも自治事務との関係において成功しない。むしろ、法定受託事務・自治事務それぞれに別個の根拠があげられてもよいが、最も厳格に関与の実質的根拠が問われるべきは、むしろ自治事務についてであろう。

関与は、何のために行われるものとされているのであろうか。一般的に言えば、自治体における事務の「適正な処理」を「確保」するためであろう<sup>(61)</sup>。問題は、そのような適正確保という役割の一端を何故国が担うべきこととなるのか、という点にある。これまでの考察から、この問いに対する汎用性のある統一的回答を見出すとすれば、おそらく、《国の利害に関わる》という利益説的な発想か、《国法秩序の維持》という責任説的な考え方のいずれかとなるように思われる。

#### 四 おわりに

以上、新地方自治法の下における国家関与法制の側面から、国と自治体との関係をみてきた。機関委任事務制度を前提とする従来の関与システムは、法治主義の徹底という観点を中心に一自治体の自主性・自立性を拡張する方向で一改められた。とりわけ、事前・事後（係争処理）の手続的法治主義を確立しようとした点に新関与法制の《新しさ》を見出すことができよう。

他方、機関委任事務制度の廃止と《対等・協力》関係の理念とによって、これまで以上に、関与の形式的・実質的根拠が問われなければならないこととなった。地方自治制度の下において、自治体の事務処理の適正を確保するため、自治体の事務処理に関与するという《役割》を国に期待せざるを得ない、というのが新地方自治法の立場であろう。磯部教授は、地方分権推進法以来の国と自治体の「役割分担原則」には、事務（再）配分原則・自治体行政の活性化原則と並んで、「自治体の事務に関わる国の役割の限定原則」たる意

味があると指摘している。すなわち、「役割分担原則は、単に事務配分の基準だけで終わるわけではなく、配分された事務事業を自治体が運営するにつき、国が、上からあれこれ口を出すという意味における『国の関与』を、禁止ないし極小化すべきであるという実質の意味を有していなければならない」とする(62)。そこには、明確に、国家関与を「国の役割」(の一端)と捉え、「役割分担原則」に連動させることによって、この関与を限定していこうとする発想をみて取ることができる。そして、そのことは、「国が本来果たすべき役割に係るものであって」という(第一号)法定受託事務の定義においては、意識されているようにも見える。しかし、自治事務についてはどうであろうか。

自治事務における関与は、新地方自治法第一条の二にいう「国が本来果たすべき役割」とは無関係に、国が果たすべき《役割》なのであろうか。この点を考える上で参考となるのが、関与機関に関する規定である。技術的助言・勧告や是正の要求について、「各大臣」は「その担任する事務」に関して、これを行い得るとされている(第二百四十五条の四、第二百四十五条の五)。当該担任事務は、理論的には、事務配分原則としての「役割分担原則」における「国の役割」の一部を構成するはずのものであろう。そうであるとすれば、自治事務に係る関与も、自治事務の処理が国の本来的役割に属する各大臣担任事務の処理に影響を及ぼす(その意味で《国の利害に関わる》)限りにおいて認められる、という解釈も不可能ではないように思われる。もっとも、「各大臣」の分担管理事務を示す各省設置法の所掌事務規定等が、真に、国と自治体の役割分担原則を踏まえたものとなっているか、定かではない。新地方自治法の役割分担原則の視座から、その点を改めて吟味する必要があるように思われる。

- (1) 佐藤文俊(自治省地方分権推進室長)「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(いわゆる地方分権一括法)について」ジュリスト一一六五号(一九九九年一〇月)三五頁
- (2) 衆議院行政改革に関する特別委員会議録第二号(その一)一九九九年五月一日・六七頁。
- (3) 松永邦男「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律について」法学教室二二九号(一九九九年一〇月)五二頁も、同様な整理を行っている。
- (4) 以上、佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正(一)」自治研究七五卷一二号(一九九九年一二月)五九～六一頁。
- (5) 西尾勝ほか「地方分権一括法成立を振り返って」地方自治六二五号(一九九九年一二月)一六頁(西尾発言)。
- (6) 地方自治制度研究会編『Q&A改正地方自治法のポイント』(ぎょうせい、一九九九年)一九一頁。
- (7) 木佐茂男「国と地方公共団体の関係」雄川一郎ほか編『現代行政法大系第八巻地方自治』(有斐閣、一九八四年)三八八～三八九頁、田中二郎『新版行政法中巻』(弘文堂、全訂第二版、一九七六年)一七二～一七五頁。
- (8) 国による裁定的関与の問題点については、とくに、人見剛「地方自治体の自治



事務に関する国家の裁定的関与の法的統制」東京都立大学法学会雑誌三六巻二号（一九九五年一二月）五九頁以下参照。

- (9) 芝池義一「地方自治法改正法案の検討」法律時報七一巻八号（一九九九年七月）八二頁。ただし、機関委任事務の場合と異なり、法定受託事務については、審査庁たる各大臣は上級行政庁たる立場にはないため、職権による執行停止や原処分を変更する裁決を行うことはできない（行政不服審査法第三四条第二項・第四十条第五項）。

- (10) ただし、関与をめぐる自治体の出訴権については、解釈論のレベルでこれを肯定する見解が有力に説かれていた（人見剛「地方分権推進計画における係争処理手続の問題点」寺洋平ほか『地方分権の法制度設計』（自治総研ブックレット六三、一九九九年）四九頁参照）ところであり、新地方自治法は、「学説上争いのあるところ」を「立法的に措置をした」（松本英昭『新地方自治制度詳解』（ぎょうせい、二〇〇〇年）二五七頁）という意味を持っている。

- (11) 木佐・前掲注（7）および田中・前掲注（7）のいずれにも、「関与」の定義は

与えられていない。事情は、塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題」同『国と地方公共団体』（有斐閣、一九九〇年）四四頁以下〔初出は一九六六年〕も同様であるが、「法的に不対等な関係（及びそれに準ずる事実上の関係）の生ずる場合、及びそれに基づく国の一方的行為」について「監督」の語を与え、「対等な当事者として協力する関係」における「国の行為を狭義の関与」とし、「両者を含めた国の行為を広義の関与」と称するのが、解釈論的考察を行う上で「より便宜」としている（一〇六～一〇七頁）。

- (12) 佐藤「前掲注（4）論文（四）」自治研究七六巻三号（二〇〇〇年三月）五三頁、山口英樹「地方自治法の一部改正について・普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等（その一）」地方自治六二六号（二〇〇〇年一月）一六頁、二〇頁。

- (13) 処理基準の定立等が関与に当たらないことを明言するものとして、山口・前掲注（12）四三頁、佐藤「前掲注（4）論文（五）」自治研究七六巻五号（二〇〇〇年五月）一〇一頁、松本・前掲注（10）二〇三頁などがある。これら自治省関係者は、処理基準を「関与」に含めないことの結果として、これが直接係争処理の対象とならないことを強調している。

- (14) このことは、注（13）にあげた文献が一様に認めているところであるが、特に、山口・前掲注（12）四二頁は、「地方自治法における関与は、国等が普通地方公共団体の事務の処理に関し、一定の行政目的を実現するために普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為と定義している（第二四五条）」と述べている。

- (15) 室井力＝原野翹編『現代地方自治法入門』（法律文化社、第三版、一九九五年）二七七頁〔白藤博行〕など。

- (16) 佐藤・前掲注（13）一〇二頁は、「従来の通達・通知に示された事項は、自治事務に係るものについてはすべて助言・勧告であり、法定受託事務に係るものも、



処理基準として明示され改めて発出されたもの以外は、すべて助言・勧告と考えて事務処理を行えばよい」としている。

- (17) 山口・前掲注(12)四三頁。
- (18) 地方分権推進計画(一九九八年五月二九日)は、「法令に基づいて処理される自治事務に係る基準のうち必要なものについては、通達によらず、法律又はこれに基づく政令(法律又はこれに基づく政令の委任に基づく省令又は告示を含む。)に定める」としている。自治事務の処理について定める法令が、その処理に係る基準を定めるということは、ある意味では、自明のことであるから、その趣旨は、おそらく、少なくとも、自治事務については、法令で一定の規律を行うとしても、自治体の自主性・自立性を特に尊重する見地から、自治体の裁量権を奪うような基準の設定を原則としてすべきではない、という趣旨に出るものと思われる。

法定受託事務の処理基準とは異なり、法律・政令の個別的授權を要し、公布・公示が保障されている省令・告示の形式が要求されているのも、その点に起因するものと思われるが、見方を変え、省令・告示形式を許すことは、関与主体たる法令所管大臣自らによる基準設定を許容することになるから、省令・告示への授權は、できるだけ避けるべきであろう。
- (19) 山口・前掲注(12)二〇頁、松本・前掲注(10)一六四頁。
- (20) 山口英樹「地方自治法の一部改正について・普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等(その二)」地方自治六二七号(二〇〇〇年二月)一九頁。
- (21) 以上、山口・前掲注(12)一八頁参照。
- (22) 佐藤・前掲注(12)五七頁。
- (23) 西尾ほか・前掲注(5)三四頁(松本英昭発言)、松本・前掲注(10)一八七頁。もっとも、国地方係争処理委員会は、総理府(再編後は総務省)に置かれるものであり、本文のような理屈からすると、同委員会が総理府の長たる内閣総理大臣(ないし、再編後の総務大臣)の行為を審査し勧告することにも問題がありそうである。そもそも、同委員会は拘束力のある裁定権をもつものではないから、本文のように厳密に考えること自体に疑問がないわけではない。
- (24) 山口・前掲注(12)二三頁、松本・前掲注(10)一六八頁。
- (25) 代表的文献として、ここでは、塩野・前掲注(11)一〇八頁以下(ただし、勧告・指導などの「行政指導」については、「権力的関与に代置すべきものとして予定されている場合」に限定して、法律の根拠の必要性を明言している)、同『行政法Ⅲ』(有斐閣、一九九五年)一七二～一七三頁、室井力「地方公共団体に対する国家関与」同『現代行政法の原理』(勁草書房、一九七三年)一六六～一六七頁〔初出は、一九七〇年〕、木佐・前掲注(7)三八九～三九〇頁をあげておく。
- (26) 山口・前掲注(12)二四頁、佐藤・前掲注(1)三七～三八頁、松永・前掲注(2)五四頁。
- (27) 地方分権推進計画(一九九八年五月二九日)は、自治事務に関する「特別の関与」として、同意・許可・認可・承認、指示の三種をとりあげ、それぞれについて「関与」の「メルクマール」を示している。ただし、いずれについても「その他、個

別の法律における必要性から特別に」必要・可能な場合という一般条項が設けられているため、メルクマール自体が強い縛りを発揮するようにはなっていない。また、同計画において、「従前の個別の関与を整理し、一一九件の廃止と三八七件の縮減を行うこととされている」（山口英樹「地方分権推進計画について」地方自治六〇八号（一九九八年七月）二三頁）が、その「中身をみると、額面どおりの関与の縮減はとうてい果たされていない」との指摘（白藤博行「地方公共団体に対する国の関与の法律問題」寺ほか・前掲注（10）三五頁）もある。

- (28) 山口・前掲注（12）三五頁、松本・前掲注（10）一八八頁。
- (29) 長野士郎『逐条地方自治法』（学陽書房、第一二次改訂新版、一九九五年）四三〇頁。
- (30) もっとも、この指揮監督権の行使たる命令（訓令）に「法的拘束力」があるかという点をめぐっては、学説上、肯定説・否定説・懷疑説があった（芝池義一「機関委任事務」阿部照也ほか編『地方自治大系第二巻』（嵯峨野書院、一九九三年）一八六頁以下参照）。本文の叙述は、《新地方自治法は、従来機関委任事務制度の下で認められていた「包括的指揮監督権を廃止した」》という際に念頭に置かれている同権限に関する理解、すなわち、「極めて強い関与権限」説（佐藤・前掲注（1）三七頁）と基本的に同様な見解に立脚している。
- (31) とくに、松本・前掲注（10）一九二頁。
- (32) 佐藤・前掲注（12）五八頁。
- (33) 木佐・前掲注（7）三九二頁、山内ほか編『注釈地方自治法』（第一法規、一九九九年）四一七四頁〔佐藤英善〕など。
- (34) 芝池・前掲注（9）八一頁をも参照。
- (35) 地方自治制度研究会編・前掲注（6）一三〇～一三二頁、山口・前掲注（12）四八頁。
- (36) 山口・前掲注（12）三〇頁は、技術的助言・勧告および資料提出要求について、機関委任事務の廃止にともない、各大臣の都道府県知事等に対する指示権を確保するために、指示規定を置いたことを明言している。
- (37) 以上につき、松本・前掲注（10）二〇七頁をも参照。
- (38) 塩野宏＝高木光『条解行政手続法』（弘文堂、二〇〇〇年）一三八頁参照。
- (39) 山口・前掲注（20）一八頁参照。
- (40) 塩野宏『行政法Ⅰ』（有斐閣、第二版増補、一九九九年）二六六～二六七頁。  
また、芝池義一『行政法総論講義』（有斐閣、第三版増補、一九九九年）三二五～三二六頁も参照。
- (41) 塩野・前掲注（40）二六七頁、芝池・前掲注（40）三二七頁。
- (42) 上記二・3（1）で見たように、関与法定主義が「法律による行政の原理（法律の留保）の考え方を国と地方公共団体という行政主体間の関係について具体化したもの」（松本・前掲注（10）一六八頁）であれば、本文のようにいうことができよう。もっとも、塩野・前掲注（25）一七三頁は、自治体が「統治団体としての地位を憲法上有しているところからすると、この法律の留保を国民に対する関係の単なる延長、つまり侵害留保の適用としてのみ理解するのは適切でなく、

むしろ「憲法上に併立的協力関係にたつ国（国家行政官庁）と地方公共団体の関係について、特に国家に関与権を認めるには、民主的正当化根拠、つまり、法律の根拠が必要であるという観点にも立脚すべき」としている。新地方自治法における関与法定主義の理解にも当てはまる重要な指摘であるが、塩野説においても、侵害留保説的理解が排斥されているわけではない。

- (43) 佐藤「前掲注（４）論文（三）」自治研究七六卷二号（二〇〇〇年二月）八五～八六頁、八八頁、鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」小早川光郎＝小幡純子編『ジュリスト増刊・あたらしい地方自治・地方分権』（有斐閣、二〇〇〇年）六六頁、六七頁など。
- (44) 佐藤・前掲注（43）八五～八六頁。
- (45) ただし、適正な事務処理の確保は、常に「関与」によってはかられるものとされているわけではない。例えば、法定受託事務について国が処理基準を示すことも、当該事務処理の適正確保をはかる手段といえよう。
- (46) 山下淳「機関委任事務の廃止と新しい事務区分」都市問題九一卷四号（二〇〇〇年四月）、一六～一七頁、二〇～二一頁。
- (47) 松本・前掲注（10）一〇九頁。
- (48) 西尾ほか・前掲注（５）二九～三〇頁〔松本英昭発言〕。
- (49) 小早川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編著『地方分権と地方自治』（ぎょうせい、一九九八年）一一四頁参照。
- (50) 前記の地方分権推進計画では、一般的に、「特に必要があると認められる場合には」法定受託事務の処理について許可・認可・承認を受けることを義務付けることができるとされている。
- (51) 鳥飼俊夫「第一号法定受託事務に関する訴訟と改正された法務大臣権限法の概要」判例地方自治一九七号（二〇〇〇年四月）九頁。
- (52) 佐藤・前掲注（12）六五頁。松本・前掲注（10）一六二頁は、関与に当たり得る並行権限の行使例として、自治体が権限を行使しないうちに国が同一内容の権限を行使したり、自治体が行った行為の効果を覆すような行為を国が行う場合を挙げている。
- (53) この後、法定受託事務の定義はさらに変遷し、「その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべき」という表現は消えることとなる。すなわち、実質的に見ると、右のフレーズは、一九九七年一二月の自治省「機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱」において、「国が本来果たすべき役割に係るもの」という表現に変わり、さらに、一九九八年五月二九日の閣議決定・地方分権推進計画で「国が本来果たすべき責務に係るもの」と修正された後、先に見た新地方自治法第二条第九項第一号の定義に到達した。以上の点については、辻山幸宣「地方分権と新自治制度の問題点—法定受託事務概念の検討を中心に—」季刊行政管理研究八五号一九九九年三月）三二頁以下参照。
- (54) 高木健二『分権改革の到達点』（敬文堂、一九九九年）七七頁、成田頼明「地方分権推進委員会第一次勧告について」自治研究七三卷三号（一九九七年三月）

八頁参照。

- (55) これは、すでに地方分権推進委員会第一次勧告に書き込まれていたものであるが、基本的に、法定受託事務とされた様々な事務を「類似の性質ごとにまとめて整理するための目安」ないし「整理作業のための参考情報」とされている（磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾編著・前掲注(49)九三頁。
- (56) ただし、この説も、国と自治体の「行政面」における憲法上の対等性から、「事務の性質に根ざす全国統一的執行の必要性をこえて自治体の地域的自主・自立性を侵すような国『関与』は合憲・適法たりえない」としている（兼子仁「新地方自治法における解釈問題」ジュリスト一八一号（二〇〇〇年七月）四四頁）。
- (57) 以上、兼子仁『『法定受託事務』論—その概念・法的性質の解釈を主にして』自治総研二〇〇〇年五月号、三〇頁以下。
- (58) 以上、山下・前掲注(46)二一～二二頁。
- (59) 以上、佐藤・前掲注(12)五九頁。
- (60) 塩野宏「国と地方公共団体との関係のあり方」ジュリスト一〇七四号（一九九五年九月）三三～三四頁。
- (61) もっとも、そこにいう「適正」の意味が問題となる。新地方自治法第二百四十五条の五第一項（是正の要求）・第二百四十五条の七第一項（是正の指示）などは、「法令の規定」違反と「適正を欠く場合とを書き分けている。この点から推測すると、「適正」確保ということ自体は、いわゆる合法性の確保のみならず合目的性の確保をも含むことになりそうである（もっとも、右の各関与の要件としては「著しく適正を欠き」となっているので、いわゆる裁量権の逸脱・濫用＝違法の場合に限り是正の要求等が可能と解する余地がある。ただし、松本・前掲注(10)一九一頁は、例として、「確保すべき収入を不当に確保しない場合、不当に経費を支出する場合、不当に財産を処分する場合」をあげている）。本稿では、さしあたり、自治体の「自主性・自立性」尊重原則の観点から、基本的に、「適正」確保を「適法性」確保の意味で用いている。
- (62) 磯部・前掲注(55)八四～八六頁。

## 第2章 自治組織権の課題

### 一 はじめに

筆者は、先に、地方公共団体（以下、自治体ともいう）の「自治組織権」（自主組織権・組織自治権などとも称されるが、以下では、自治組織権に統一する）、すなわち、「地方公共団体の意思決定のあり方を含む組織構成について自ら決定する権能」（1）について、ドイツの自治組織権論を素材に、いささか原理的な考察を試みた（2）。ここでは、この自治組織権をめぐるわが国の実定法制上の課題について、検討しようとするものである。

地方自治法第一三八条の四第三項は、「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。（以下略）」と規定し、自治組織権のあり方としては、いわゆる附属機関条例主義を採用している。しかし、国の行政組織の場合と同様、いわゆる「私的諮問機関」・「事実上の諮問機関」とも呼ばれる（3）、法律や条例に基づかない「審議会」の類（以下、法定外審議会とする）が自治体において設置されている。しかも、その「委員」には、報酬・旅費・謝金（報償費）といった形で公金が支出されており、後に見るように、住民監査請求や住民訴訟において問責の対象ともされている。これは、見方によっては、附属機関条例主義が生み出した影の問題ともいえるように思われる。そこで、この問題を中心に、自治組織権の法的位置付けとそのあり方について、考えてみることにしたい。

（1） 塩野宏『行政法Ⅲ』（一九九五年）一二五頁。

（2） 稲葉馨「ドイツの自治組織権論」新＝早坂＝赤坂編『公法の思想と制度』（一九九九年）三七七頁以下。

（3） 原拓二「市民参加としての諮問機関」天野＝岡田＝加藤編著『政策法務と自治体』（一九八九年）五九～六〇頁。

### 二 憲法による自治組織権の保障

#### 1 憲法上の自治的諸権能の要素としての自治組織権

自治組織権は、日本国憲法によって自治体に保障された自治的諸権能のひとつとして、法律によっても奪うことのできないものとされてきた（4）。近時、地方分権推進委員会・第二次勧告（一九九七年七月八日）も、「自主組織権は、憲法が保障する地方自治の本旨、とりわけ団体自治に由来する基本的な権能である」と述べているが、成田頼明氏は、いち早く次のように論じていた。自治体は「国から独立した公法人として、憲法九二条により、憲法九三条及び法律の範囲内で自治組織権を保障されているものとみるべきである。法律が地方公共団体の組織について大綱的規定を設けることはもちろん許されるが、地方公共団体の自治組織権を否定して、国の行政機関の場合のように国の法令で細部末端まで画一的に法定化したり、組織の改廃をすべて自治大臣の認可制にしたりすることは、組織権の本質的内容を侵すものといわなくてはならないであろう」（5）と。この点からみるかぎり、自治体は、憲法によって保障された自治組織権をつうじて、工夫次第では、個性ある



・多様な相貌（組織）を示すことも不可能ではないはずである。

## 2 憲法規定と自治組織権

もともと、憲法に「自治組織権」の保障が明記されているわけではない。そこで、自治組織権の保障を先の成田説のように憲法第九二条に求める見解（前記地方分権推進委員会勧告も同旨）のほか、憲法第九四条を根拠とする説も存在する。たとえば、今村都南雄教授は、「九四条に定められた『地方公共団体の権能』の当然の内容として、自己の行政を遂行するために必要な組織機構をみずから定める『自治組織権』が認められているというべきである」としている（6）。しかし、第九四条は、財産管理・事務処理・行政執行の各（作用）権能と条例制定権を列挙するにとどまっており、今村教授も、右の結論を導くに当たり、「元来、『地方自治の本旨』に基づく地方公共団体の存立とその運営を保障する憲法の規定に従うならば」との前提から出発している（7）。いずれの見解によっても、「地方自治の本旨」解釈が基本に据えられているといえよう（8）。

他方、憲法第九二条自体が、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とし、自治体組織の国家法による法定を予定している。地方自治法（昭和二二年法律第六七号）は、この規定を受けて「地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱」などを定めることを謳っている法律である（第一条）。

さらに、塩野教授は、「議事機関」としての議会設置と長・議員等の住民公選について定める憲法第九三条についても、「地方公共団体の機構のあり方まで憲法典に定めることが、果たして地方自治の本旨に適合的かどうかは問題となるところ」であるとされている（9）。

このように、憲法自身が、議会と首長との二代表制的構造を要求しているように見え（10）、加えて、法律による自治体組織規律を予定している点で、自治組織権には憲法上二重の制約が課されているといえよう。したがって、国家法による規律と自治組織権の尊重といういずれも憲法に由来する二つの要請を、いかに調和させるかという課題が生ずる。この点につき、塩野教授は、「確かに、法律自体において、地方公共団体の裁量の及ぶ範囲を広く認めているところがある」が、「組織は自ら決めるべし、ということを基本にすると、現在の規律の仕方は細かすぎるという批判が可能である」と指摘されている（11）。

地方自治法が採用する附属機関条例主義自体は、法律が自治組織権をひとまず「尊重」している例ともいえようが、その問題に立ち入る前に、これまで自治組織権に係る法律上の阻害要因として指摘されてきた若干の論点をとりあげ、コメントを加えておくこととしたい。

## 3 法律による自治組織権への介入

### （1）都道府県の首長内部部局編成への介入

一九九一年改正前の地方自治法第一五八条第一項は、都道府県知事の権限に属する事務に係る分掌組織（首長部局）について、都道府県の一府県については人口段階に応じた一標準的局・部を定め、当該局・部の名称とその分掌事務を例示していた（標準局部制）。これらの局・部は条例により設置することとされており、知事は、必要があればその数を増減することもできるが、組織の効率化・合理化につとめる（第二条第一三項・一四項参照）と共に、「他の都道府県の局部の組織」のみならず「国の行政組織」との「権衡」が求められ、さらに、標準数を超過して局・部を設けるときは自治大臣との事前協議を要する

ものとされていた（同条第二項・第三項）。このような方式は、主として行政機構簡素化のため、一九五六年の地方自治法改正によって導入されたものである(12)が、比較的自治組織権が尊重されてよい自治体内部組織に係るものであるだけに、疑義も強く、「辛うじて憲法の許容するものといえようか」との評価(13)を受けていた。

のみならず、このような首長内部部局への国家法による介入は、地方自治法制定当初の局部法定制(14)、さらには、その原型ともいえる戦前の地方官官制(15)にまで遡るもので、機関委任事務制度と結合して、国の「縦割り行政による多元的統制」（「国の行政組織」との「権衡」！）を担保する手段ともされてきた(16)。

地方自治法による以上のような介入・統制は、同法が自称している自治体「組織」に関する事項の「大綱」規定（第一条）というには詳細に過ぎるものであり、早晚、改められるべきものであったといえよう。同法第一五八条第一項は、一九九一年改正（平成三年法律第七九号）により、自治体が「時代に即応した組織改変を弾力的に行い得るようにするため」(17)、都道府県の局・部の数のみを（人口段階に応じて）指定する（局・部の名称提示と事務例示の廃止。局部の数もおおむね引き上げられた）現行の方式（法定局部数制）を採用することとなった。さらに、法定局部数を超過して局・部を設置する場合の事前協議制も、一九九七年の改正（平成九年法律第六七号）によって、地方分権の推進に伴う手続の簡素化の観点から（18）、現行の届出制に改められた。しかし、このような法定局部数制自体、「法律が、かなり詳細な基準を定めている」場合の「典型例」とされており(19)、自治組織権尊重の観点からは、なお課題を残すものとなっているように思われる。

## （２）執行機関法律主義

地方自治法第一三八条の四第一項は、「普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く」と定めている。ここで「執行機関」とは、「それぞれ独自の執行権限をもち、その担任する事務について、当該普通地方公共団体の意思を自ら決定し、表示しうるところの機関」を指すもので、そのような機関の「設置は、普通地方公共団体の根本組織に関するものである」ところから、それを「設置するには、必ず法律をもってしなければならない」というのが右条項の趣旨とされている(20)。同法上の「執行機関」は、従来一般に「行政官庁法理論」にいう「行政庁」に該当するものと解されてきた(21)ため、自治体が条例をもって独自に「行政庁」を設置しようとする際の障害となってきた。

この点については、「自主条例でその自治体かぎりの自治行政を定めたときに住民参加の『委員会』制を定めえないとするのは、分権自治体の自治組織権を侵すもので『地方自治の本旨』に反する」との視点から、「右の自治法条文は『法律に基づく』法定行政の話だと読むべき」とする有力な見解がある(22)。少なくとも、情報公開制度の導入に際して論議された、いわゆる情報公開審査会の裁定機関化(23)については、附属機関として（条例で）設置することも不可能ではないように思われる（24）。「執行機関である委員会が自ら行政を執行することを任務とする機関であるのに対し、附属機関は、自ら行政を執行するのではなく、執行機関の執行の前提として必要な調査を行い、又は意見を述べる等の事務を担当する機関である」という理解(25)もあるが、建築審査会や開発審査会などのように、個別法律に根拠を持つものとはいえ、不服審査の裁決権を（も）有する附属機関の実例が存在する(26)。事情は、「重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有

する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関」について定める国家行政組織法第八条についても同様（裁決権を有する八条機関として社会保険審査会や公害健康被害補償不服審査会などがある）であり、地方自治法第一三八条の四第三項および第二〇二条の三第一項の「審査」には「不服審査」も含まれ得ると読むことができよう。附属機関の庶務は「その属する執行機関において掌る」のが原則（第二〇二条の三第三項）であり、執行機関付置という附属機関の性格を変えることはできないが、当該執行機関の所掌事務に関連してその附属機関に（能動的な行政活動権限ではなく受動的なものにとどまる）裁決権を付与することまで禁じられていると解する必要はなかろう。

### （３）必置規制

「国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとする」必置規制（地方分権推進法第五条）も、従来から自治組織権（および人事権）への重大な制約要因とみなされてきた(27)。一九九五（平成七）年法律第一〇九号による改正後の地方自治法別表第五から第七までに掲記された個別法令に基づく必置規制（施設を含まない）だけでも、都道府県において四行政機関・四四職員・四〇附属機関、市町村では一行政機関・一七職員・一五附属機関にのぼり、前年の東京都調査によると、二二行政機関・施設（附属機関や地方自治法第一五六条の「行政機関」にも当たらないものを指す）、四一職員、四〇附属機関の計一〇三件（個別法令に基づくものに限る）となっている(28)。

これまで、（第二次）臨時行政調査会・第三次（基本）答申（一九八二年七月三〇日）や臨時行政改革推進審議会「地方公共団体に対する国の関与、必置規制の整理合理化に関する答申」（一九八四年一二月一八日）などにおいても、自治体の自主性尊重と行政改革（地方行革）の観点から必置規制の「整理合理化」が唱えられ、「地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化等に関する法律」（昭和六〇年法律第九〇号）などによって一定の見直しが行われてきたが、ナショナル・ミニマム確保の要請を考慮したとしてもなお過剰というべき規制が存置されていた。前記の地方分権推進委員会・第二次勧告は、自治体の「自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、これを必要最小限のものにとどめ、その廃止・緩和に向け抜本的見直しを行うことが必要」とし、さらに憲法第九二条の趣旨から必置規制は「法律又はこれに基づく政令の定めるところによる場合に限定されなければならない」と断じている(29)。これを受けて、いわゆる地方分権一括法により必置規制の一部廃止・緩和が行われたが、三八法律四七件にとどまり(30)、依然として「抜本的見直し」の余地を残している。

- （４） 藤田宙靖『行政組織法』（一九九四年）二〇五～二〇六頁など。
- （５） 成田頼明「地方自治の保障」田中二郎編集代表『日本国憲法体系第五巻』（一九六四年）二九八頁。
- （６） 今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川＝塩野＝園部編『現代行政法大系 8』（一九八四年）八三頁。他に、憲法第九四条説をとる例として、室井力＝原野翹編『新現代地方自治法入門』（二〇〇〇年）二一〇頁〔渡名喜庸安〕、秋田周『執行機関・共同処理』（一九七三年）一五～一六頁などがある。

- (7) 今村・前出注(6)八三頁。
- (8) ちなみに、「自治組織権 (Kommunale Organisationshoheit)」の保障が憲法で直接に明記されていない点では同様な事情にあるドイツにおいては、何らかの明文に根拠を求める見解のほか、憲法による「地方自治主体の独立存在」の承認を前提とする「不文の憲法保障」説が有力に説かれている(稲葉・前出注(2)三八七頁以下参照)。
- (9) 塩野・前出注(1)九四～九五頁。
- (10) もっとも憲法上も「純然たる二元的代表制と異なった組織形態をとりいれる余地が残されているのではないか」という見解(今村・前出注(6)七三頁)もあり、塩野教授も、「長の側で、市支配人に相当する者に大幅に権限を委任して専門的な経営をさせる」といったように、その具体的構成において弾力的に考える余地を認めておられる(塩野・前出注(1)一二六頁)。
- (11) 塩野・前出注(1)一二七頁。
- (12) 俵静夫『地方自治法』(一九七五年)二二六頁、林忠雄「地方自治法一部改正法の成立とその運営」自治研究三二巻六号(一九五六年)三三頁。
- (13) 成田・前出注(5)三〇〇頁。
- (14) 制定当初の地方自治法(昭和二年法律第六七号)第一五八条第一項は、「都道府県知事は、その権限に属する事務を分掌させるため、左に掲げる局部を設けるものとする。但し、必要があるときは、条例で、局部を分合し又は事務の配分を変更することができる」とし、道府県については、総務部・民生部・教育部・経済部・土木部・農地部・警察部の七部制として、それぞれの事務を列挙していた。
- (15) 地方官官制(大正一五年勅令第一四七号)は、第一二条以下において、府県の内部組織(知事官房および部)とその所掌事務を統一的に規定し、その上で、内務大臣が必要に応じて別の部を設置することができるという方式をとっていた。
- (16) のみならず、中央省庁による系列化が「例外的に認められた増部の協議による部の設置」を一般化させ、「当初の標準的規格からのズレが一層目立つようになって」当該規定の「空文化」さえまねくこととなった。この点も含め、今村・前出注(6)九〇～九二頁参照。
- (17) 宮島守男「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」法令解説資料総覧一一五号(一九九一年)二七頁。
- (18) 成田＝園部＝金子＝塩野編『注釈地方自治法〈全訂〉第一巻』二八五三頁〔田中館照橘・斎藤誠〕。山崎重孝「地方自治法の一部を改正する法律について(上)」地方自治五九九号(一九九七年)二〇～二一頁。
- (19) 藤田・前出注(4)二〇六頁。
- (20) 以上、長野士郎『逐条地方自治法〔第一二次改訂新版〕』(一九九五年)三九六～三九七頁、四〇〇～四〇一頁。
- (21) 塩野・前出注(1)一四五頁。
- (22) 兼子仁『新 地方自治法』(一九九九年)一〇七頁。
- (23) 自治体の情報公開審査会は、いわゆる諮問機関(ないし参与機関)として設置されているが、それは、執行機関ないし裁決権を有する審査機関(行政庁)法律主義



を前提とする「窮余の策」(松井茂記『情報公開法』(一九九六年)七三頁)ないし「妥協の産物」(金子正史「情報公開審査会の機能と課題」法律時報七〇巻六号(一九九八年)三五頁)とされている(論議の詳細については、石村善治編『情報公開』(一九八三年)二三三頁以下〔川上宏二郎〕参照)。もっとも、そのような制約の無い国の情報公開制度においても、情報公開審査会は諮問機関として構成されており(行政機関の保有する情報の公開に関する法律第一八条)、「第三者に完全に判断権を委ねることとすると、開示、不開示の判断には裁量問題もあるところから、行政責任の所在が不明確になる」ことがその理由とされている(塩野宏『行政法Ⅰ〔第二版増補〕』(一九九九年)三〇四頁)。

- (24) とくに、兼子仁＝堀部政男「《対談》情報公開と救済制度」法学セミナー増刊『情報公開と現代』(一九八二年)三六頁以下〔兼子発言〕参照。
- (25) 古居傳治『地方公共団体の行政組織』(一九七七年)二六三頁。
- (26) 平成十一年法律第八七号(いわゆる地方分権一括法)による改正前の地方自治法別表第七。津軽芳三郎「附属機関について(一)」自治研究三六巻七号(一九六〇年)一〇九頁、一一五頁。また、塩野・前出注(1)一五一頁をも参照。
- (27) ここで紙幅の関係等から言及することのできない「必置規制」の概念および沿革をも含め、地方分権研究会「必置規制・基準検討グループ中間報告」月刊自治研一九九七年七月号六四頁以下参照。なお、本稿では、法律による自治組織権への介入という角度からこの問題をとりあげているが、必置規制は、地方自治法および個別法令によるものだけでなく、通達・補助要綱等に根拠をもつものも少なくない。
- (28) 東京都企画審議室等『国の関与を受けている事務調査及び必置規制等に関する調査報告書』(一九九五年三月)四六頁以下。
- (29) これに対する評価として、白藤博行「必置規制」法学教室二〇九号(一九九八年)一八頁以下参照。
- (30) 松永邦男「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律について」法学教室二二九号(一九九九年)五六頁。

### 三 自治体行政組織に関する議会の組織編成権と長の組織編成権

#### 1 議会と長の二代表制と組織編成権の帰属

自治体は、憲法および地方自治法の定めるところにより、その基本的な組織構造として、首長主義(住民公選による議会と長の二代表制)と執行機関の多元主義(執行機関としての長・委員会・委員の併存による行政権の分散制度)を採用している(31)。議会については、その委員会の設置は条例事項であり、議会が会議規則を定めることになっている(同法第一〇九条～第一一〇条、第一二〇条)。法律の枠内で、議会の自律的な組織編成権が認められているといえよう。

これに対し、行政部門に属する執行機関、とくに長に直属する内部部局(以下、首長部局という)については、留意すべき問題がある。首長部局に係る自治組織権が認められていたとしても、これを条例によって定めるものとすることは、基本的に、長の組織編成権を奪うこととなる点である。

国家行政組織であると自治体の行政組織であるとを問わず、一般に、行政組織について



は、基本的に議会がそのあり方を決定すべきであるか、行政組織の最高機関等のしかるべき行政機関自身が決定すべきであるか、という国・自治体の統治機構内部における行政組織編成権の帰属（権限分配）をめぐる問題が存在する。

この点、国家行政組織については、基本的に、いわゆる行政組織法律（制定）主義が採用されている(32)。少なくとも、内閣・府・省・委員会・庁の設置と所掌事務については法律（内閣法・各設置法等）で直接に定められなければならない、というのがこれまでの一致した学説・実務解釈と思われる。伝統的な法治主義観に立脚し、国民に対して活動する権限を有する行政機関は法律をもって定めることを要するという立場からのものもあるが、今日、多くの論者が論拠とするのは、大日本帝国憲法から現行憲法への移行にともない、天皇の官制大権が否定されて国会中心主義（「民主的統治構造」）が採用された—行政組織編成権分配原則の民主主義的転換—ということである(33)。各設置法等を受けて内部部局等の細目について定める組織令（政令）・組織規程等（省令）は、一現行憲法の下においては、一般に、独立命令の存在が否定されていると考えられていることもあって—通常、当該法律の委任命令・執行命令と解されている(34)。

これに対し、自治体組織、とりわけ首長部局については、民主主義的正統性・自治体組織の基本構造という点から見ても、当然に、行政組織編成権の議会への原則的帰属を語ることはできない。自治体組織原理として議会中心主義が採用されているともいえず(35)、二代表制の下で、長は議会に勝るとも劣らない民主主義的正統性を有するからである。自治組織権のあり方として、一般的に自治体組織条例主義を採用することは、長等の行政組織編成権を否定するものとして、民主主義的観点からも問題が無いとはいえない点に留意しなければならない。

## 2 首長部局に係る組織編成権の帰属

では、現行法上、首長部局の編成権は原則的にいかなる機関に属することとなっているのだろうか。この点については、一見矛盾する二つの見解がある。地方自治法第一五八条を示して「行政組織の条例主義」がとられているとする見解(36)と、「地方自治法は、一般に、長に行政組織権を与えている」という説(37)がそれである。

しかし、首長部局に関する同条の定めを見るかぎり、両見解ともにそれなりの理由がある。たしかに、都道府県の「局部」・市町村の「部課」については条例で定めるものと明記されており（同条第一項・二項・七項）、首長部局の基本構造を定めるのは「条例」の所管となっているが、他方、局部の下「分課」は知事が設けることができるとされており（第六項）、首長の所掌事務に係る第一次的分掌組織は条例事項であっても、その下の分掌組織については、市町村の首長部局をも含め、長の組織編成権が認められていると解することができるからである。しかも、条例事項についても、（第一項の場合を除き）当該条例の発議権は長に専属するものと解されている(38)。現行法上、首長部局について条例主義を原則とする見解をとったとしても、長の規則制定には常に条例の委任を要するものではない点をも考慮すると、少なくとも分掌組織の細目については長の自律的な組織編成権を否定することはできない。逆に、首長部局に関する限り、長の組織編成権から出発して、例外的に条例所管事項が法定されていると見ることも全く不可能ではなからう。

(31) 塩野・前出注（1）一四四頁以下。

- (32) 田中二郎『新版行政法中巻〔全訂第二版〕』（一九七六年）一四頁は、この点を「民主権の原理」に基づく帰結として論じている。
- (33) 以上、塩野・前出注（１）九頁以下、稲葉馨『行政組織の法理論』（一九九四年）二四五頁以下参照。
- (34) 田中・前出注(32)一四頁、および、この点に関する塩野説の特色も含め、稲葉馨「内閣・国家行政組織制度」公法研究五九号（一九九七年）一六五頁参照。
- (35) むしろ、「議会と長との制度的関係は、全体としては、比重が長の側にある」（塩野・前出注（１）一五四頁）とされている。
- (36) 塩野・前出注（１）一〇～一一頁。
- (37) 藤田・前出注（４）二〇六頁。
- (38) 長野・前出注（20）四六九頁。

#### 四 附属機関条例主義をめぐる問題

##### 1 法定外審議会

###### （１）法定外審議会の設置状況

すでに述べたように、執行機関の附属機関については、長のそれを含め、「法律又は条例の定めるところにより」設置することとされている。これによって、法律・条例に根拠をもたない附属機関（法定外附属機関）の設置が禁止されると共に、自治体が任意に条例を制定して附属機関を設置すること（自治組織権）が認められている。

しかし、このようないわばフォーマルな附属機関のほかに、法定外審議会が多数設置されている。すでに約二〇年前に「市町村の審議会の設置根拠は、府県に比べて条例の割合が小さく、規則あるいは規程の占める割合が大きいといえる。そして、なかには要綱、要領に基づく審議会もある」との指摘がなされていた(39)が、県においても、たとえば、最近（一九九九年一〇月一日現在）の宮城県における「附属機関等に関する調査」によれば、計一六九機関のうち、法令・条例によらない「要綱等により設置されている懇話会等」が九八機関にのぼっている(40)。また、一九九五年時点での新潟県を対象とする調査によれば、法定附属機関が七五に対し、法定外附属機関が一九三にも達している(41)。

###### （２）法定外審議会をめぐる争訟

そのような状況の中で、法定外審議会を法令や条例に根拠を持たない違法な「附属機関」とし、これに関連づけて住民監査請求・住民訴訟を提起する事例が散見されるようになっている。これまでに知りえた若干の例をあげておこう。

①福島県昭和村の「リゾート開発計画審議委員会設置要綱」により設置された同委員会について、同村監査委員は、それが地方自治法第一三八条の四第三項にいう「審議会」に当たると認定し、「条例で定めるべきと判断し、是正を求める」と共に、村長に対して、同委員会の運営に関する経費の返還等を求めた（四昭監第七〇号・一九九二年五月二二日）。

②イヌワシ生息地の「最後の砦」とされる奥只見地域における新潟県等の開発計画がイヌワシに及ぼす影響等を検討するために「要領」によって設置された新潟県「イヌワシ等希少鳥類検討委員会」について、同委員会の設置は法律・条例に根拠のない違法なもので、「その運用に係る経費は違法な公金支出」であるとして、自然保護団体のメンバーが一九

九六年七月二九日に提起した住民監査請求（既出分の補填と将来の支出の差し止め勧告を求める）について、同県監査委員は、同委員会は地方自治法第一三八条の四第三項の「附属機関」に該当しないとの見地等から請求には理由がないとした（監委第九〇号・一九九六年九月二六日）。しかし、請求者はこれを不服として同年一〇月、新潟地方裁判所に住民訴訟を提起した（平成八年（行ウ）第一〇号損害賠償請求事件―執筆時係属中））。

③名古屋地方裁判所平成一〇（一九九八）年一〇月三〇日判決（平成八年〔行ウ〕第六号―未公開）は、市議全員をメンバーとする「市政調査会」について、それが市長の諮問に応じて市政に関する重要事項を調査審議するもので「附属機関」に該当するにもかかわらず、条例ではなく市長の内部規定によって設置されているため「違法である」と断じている（ただし、当時の市長等に対する損害賠償請求については、「市政調査会」が五〇年以上にわたって存続してきたことなどから、違法であったことについて被告らにおいて認識し得たとはいえないとし、審議員に対する調査活動分の費用弁償を議会費から支出した会計区分違反を理由とする請求のみを認容した）。

## 2 地方自治法第一三八条の四第三項の意義

### （1）一九五二年改正の趣旨

「元来、附属機関なるものは、執行機関の行政執行の便宜のために設置されるものであるから、従前（本条は、昭和二七年法律第三〇六号によって新設されたものである。）、その設置は当該執行機関のもつ執行権限のうちに当然含まれているものと解されて、法令に特別の定めのない限りは、各執行機関が規則その他の規程で任意に附属機関を設置することができるものとされていたのであるが、附属機関といえども、普通地方公共団体の行政組織の一環をなすものであるから、普通地方公共団体において任意に設置しようとするときは、すべて条例で定めねばならないこととされ、各執行機関限りで任意に設置しようという従前の建前は改められた」（42）。

この説明からも明かなように、一九五二年の地方自治法改正（執行機関「通則」〔第一三八条の二～第一三八条の四〕の追加など）前は、執行機関の附属機関（もっとも当時はこの名称自体定められていなかった）設置について、当該執行機関の組織編成権が及ぶことが自明とされていた。同年の改正は、その組織編成権を議会に移管したものと見ることができるが、問題は、移管することにどのような合理的な理由が存在するかという点にある。右の説明では、自治体「行政組織の一環をなすものであるから」という理由があげられているが、それならば首長部局についても、長の組織編成権はおよそ認められないということになるはずであり、そうだとすると前述の現行法のあり方とも矛盾することにならざるを得ない。もっとも、そこでいう「組織」とは、「公共団体の職員のみで構成されるような内部的な事務処理体制」を含まないと解する（43）こともできないではない。しかし、先に見たように、（職員だけで構成される）首長部局についても一定の範囲で条例によることとされているから、「内部的な事務処理体制」か否かを基準として条例事項と長の所管事項とを区分することにも、説得力がないように思われる。

右改正の立法者意思については、法案審議が行われた第一三回国会における提案理由・質疑を見ても、判然としない（自治庁編『改正地方制度資料第八部』参照）。ただ、自治庁（当時）関係者による解説には、当時「雑然と無計画に設置され、相互の連関もさして顧みられていない」という実情にあった執行機関に関する規定を整備することと併せて、

多種多様で、設置根拠・性格等にも不分明のものが多かった附属機関に関しても規定の整備を図った（第一三八条の四・第二〇二条の三）旨の記述がみえる（44）。また、当時の自治庁行政課長は、「附属機関といえども、普通地方公共団体の組織の一環をなすものであり、その限りにおいて、従来、本法と関係なしに、各個別法乃至は各行政機関の便宜により適宜の形式で設置されていた附属機関を通ずる原則を本法中に規定することは、本改正の趣旨に照らしても必要なことと云はなければならない。本項はこの趣旨より出でて、執行機関の附属機関は、すべて法律又は条例に根拠を有さなければならないこととされた」と述べている。そこにいう「本改正の趣旨」としては、自治体組織の簡素化・運営の合理化・事務処理の能率化などがあげられている（45）。結局、附属機関の性格を明確にしつつ、その濫設を防止し、現に多数設置されている従来の「附属機関」を整理するという意図が、立案関係者にはあったのではないかと推測される（46）。

### （2）附属機関条例主義の得失

いわゆる審議会等の附属機関については、行政の民主化（住民参加の一形態）・公正化や専門的知識・技術の導入を主たる目的として設置されるものでありながら、他面では、行政側の隠れみの的役割による行政責任の不明確化・濫設による行政運営の非能率化・委員人選の不公正や非民主性・運営の不透明性などの問題点も指摘されている（47）。

附属機関条例主義には、そのような問題の発生を防止するため議会が統制機能を果たすという点からは、一応、積極的な意義を認めることができるであろう（48）。しかし、他面において、長の組織編成権への過度の制約となり、かえって法定外審議会「濫設」の一因となっているのではないかとも思われる。長と住民とが直接結びつく住民（市民）参加型審議会に対しては、なお議会側に忌避的傾向が見られる自治体も少なくないのではなかろうか。また、地方自治法第二〇二条の三第二項により、附属機関の「構成員は、非常勤とする」となっているが、これも、格式張らないボランティア型市民参加の推進を図るという視点からは、画一的すぎるとの批判を受けている（49）。国家行政組織法第八条の審議会等についても、一九八三年の改正（昭和五八年法律第七七号）により、「行政需要の変化に即応した効率的な行政の実現に資する」との観点からではあるが、法律のみならず政令による設置が可能となった（50）ことも考慮に値しよう。

### 3 附属機関条例主義の検討

附属機関条例主義は、自治組織権を否認するものではない。それ自体に一定の合理性があるかぎり、これを違憲と断ずることは困難と思われる。そこでここでは、以上のような問題意識から、現行法の枠内で長の行政組織編成権に可能な限り配慮する立場に立って、条例主義の「例外」を検討し、またその射程を画する試みを行うこととしたい。

#### （1）条例主義の例外

条例主義の例外としては、数ヶ月程度の間に集中的審議を委ねるもので、緊急性を要する審議会については、長単独での設置を認める余地がないかということが考えられないではない。このようなケースはそう生ずるものではないから、濫設の弊もほとんどなかろう。この点、行政実例は、「附属機関たる性格のものであれば、名称のいかに問わず、また、臨時的、速急を要する機関であってもすべて条例によらなければ設置できない」（一九五二年一月一九日自行行発第一三九号、行政課長回答）とした上で、「急を要し議会を召集して条例を制定する暇がないときは、第一七九条第一項の規定により長において専決す



ることができる」と述べている。長の専決処分による条例の制定改廃は、条例制定権が議会の基本的権限に属するものであるところから、原則として避けるべきであると考えが、条例主義との形式的整合性を保ちつつ、実質的にその例外を許容するため、少なくとも緊急を要する附属機関の設置についてはこれを認めることができるように思われる。

## (2) 条例主義の射程

そもそも「附属機関」に当たらないものであれば、類似機関であっても、先に述べた、二元代表制下における長の行政組織編成権の位置付け、および首長部局をめぐる組織編成権に関する現行法のあり方との類比において、その所掌事務に関するものである限り、長の組織編成権を認めることができよう(51)。そうであるとすれば、「審査、諮問又は調査のための機関」としての審査会・審議会・調査会等（以下、「審議会」とする）の外延をどのように画するかによって、条例主義の射程が決まることとなる。

まず、当該機関がどのような問題を扱うかという所掌事務の内容によって判別するのは、困難であろう。行政実例が、同じ「法令審査会」について、それが「職員だけで構成されている場合」には附属機関に当たらないとしつつ、大学教授・弁護士等の「部外者」を加えれば「条例をもって定めるべき」としている（一九五三年一月一六日自行行発第一三号、行政課長回答）のも、同様な趣旨と解することができる。もっとも、自治体の意思形成プロセスにおける位置付けという角度から所掌事務（役割）を問題とすることは、ひとつの目安として考慮に値すると思われる。すなわち、企画・立案のテーマ選択や要否決定等のための極めて初動段階での情報収集の一環か、一定の課題解決に向けた企画・立案過程の一環かという区別がそれである。少なくとも、後者のように、自治体の政策決定過程に公式に組み込まれている審査・諮問（審議）・調査機関については、その相対的な重要度からして、「審議会」に該当しないとはいいがたいであろう。

これに対し、「行政委員会とはちがって審議会にあっては、その法的根拠はさほど問題ではない。法律・条例という議会立法に根拠をもつか否かよりも、その委員構成からくる制度的実質のほうが重要であり、その審議会の実力を示すであろう」として、まちづくりのための市民参加型審議会など、「制度的実質」を伴っていれば濫設・弊害防止という条例主義の趣旨にも反しないと解していると見える見解がある(52)。しかし、実際に動き出してみなければ判断が付きがたい等、「実質」を基準とすると判別が困難で現行法の立場である条例主義を形骸化させかねず、また、「実力」を伴うものほど明文の規定に即して扱うというのが、むしろ筋なようにも思われる。

次に、より形式的観点からのアプローチが考えられよう。

たとえば「一定事項について提言を出すまでの臨時的・一時的な住民参加会議組織ならば、常設の機関とはちがい『附属機関』と見る必要なく、条例によらず要綱設置で合法」と解することができ、「そのほうが弾力的な住民参加行政にふさわしい」との見解がそれである(53)。「常設」性をメルクマールにする、ひとつの成り立ち得る考え方であるが、「臨時的・一時的」とはどの程度を指すのか必ずしも明確ではないこと(54)、また濫設防止等の観点からはむしろ設置当初から期限つき（サンセット方式）であることが望ましいともいえる点などを考慮すると、なお問題を残しているように思われる。なお、要綱行政との関係で「要綱設置」とされる例が少なくないと思われるが、せめて組織については明文法制（附属機関条例主義）により即した法根拠を与えるべきである、ともいえよう。



そこで、別の形式的判別基準として、合議制機関か否かをメルクマールとすることが考えられる。「附属機関」には、自治紛争処理委員（一九九九年改正前は自治紛争調停委員）も含まれているところから、そのすべてが合議によるものとはいえない。しかし、自治体における「附属機関」として通常念頭におかれているのは「審議会」であり、それは国家行政組織法第八条の「審議会等」と同様、「合議制の機関」として理解されている（55）。法定外審議会の問題も、それが合議体たる「審議会」の実態をもつものでありながら、法律・条例に根拠を置かない点に由来している。そこで、長の組織編成権を活かす方向でのひとつの解釈の可能性として、（自治紛争処理委員を除き）一九五二年改正により条例主義の対象とされた「附属機関」とは執行機関に置かれる厳格な意味での合議制機関のみを指すと解することができないであろうか。執行機関に置かれる類似機関ながらそのような合議制機関に該当しないものは、同年改正前の原則に戻って、長による設置を可能と見るわけである。

合議制機関の法的特徴は、合議制機関自体が、各メンバーの権限やその単なる集積にとどまらない、独自の権限を有する点にある。議事手続の存在や、多数意見・少数意見併記方式をも含めて、機関（組織）としての意見のとりまとめが行われるような場合には、それに該当する。他方、住民参加的なものも含め、広い意味でのヒアリングにとどまる会合、職員と外部有識者等との勉強会や研究会といったものでも、「会」としてのまとめ・結論を出すようなものでなければ（各自がそれぞれに分担執筆して一冊の報告書を作成するような事例をも含め）法定の「附属機関」たる合議体には当たらないといえるであろう。

なお、長による類似機関の設置が認められるとしても、条例主義との均衡上、長の規則による設置が筋と思われる。

- (39) 加藤幸雄「地方の審議会の現状と問題点」地域開発一九七八年二月号四六頁。
- (40) ただし、県職員のみで構成されているもの、県を当事者とする協定・規約等に基づいて設置されたもの、単なる連絡・調整のための会議は「懇談会等」に含まれていない。
- (41) 市民新党にいがた『新潟県の審議会等附属機関に関する調査報告』（一九九七年）二頁。この数字は、県議会事務局を通じての調査および県議会決算委員会に提出された『平成七年度普通会計決算資料（別冊）』をもとに算出されたものである。ちなみに、一九九八年四月二日の新潟日報では、新潟県の法定附属機関は八五、「私的諮問機関は百前後あるが、『一度きりで終わる会議もあり調査するたびに数が変わるので正確な機関数は把握できない』（県人事課）」とされている。
- (42) 長野・前出注(20)四〇四頁。
- (43) 地方自治制度研究会『全訂注釈地方自治関係実例集』（一九七九年）四六八頁。
- (44) 宮澤弘＝岸昌「改正地方自治法解説」自治研究二八卷九号（一九五二年）六〇頁、八一頁。
- (45) 長野士郎『改正地方自治法逐条解説』（一九五二年）二四頁以下、八三頁。
- (46) 津軽・前出注(26)一一六頁は、一九五二年改正により、附属機関の「乱設を抑え、構成員、事務処理についても簡素化されることになった」とする。
- (47) 高部正男編著『執行機関・新地方自治法講座⑦』（一九九六年）二五二頁以下〔木村俊介〕、田中守「地方公共団体における審議会制度の意義と問題」都市問題研究

二三卷四号（一九七一年）一八頁以下参照。

- (48) 神長勲「自治体における諮問行政の諸問題」法律時報五八巻一号（一九八六年）六〇頁が、一九五二年改正による附属機関条例主義の導入について「法律による行政の原理を、ひとり行政作用にかんしてのみではなく、行政組織にかんしても及ぼそうとする考えによるもの」とするのは、おそらく、このような趣旨であろう。
- (49) 原・前出注（3）六四頁。
- (50) 増島俊之「国家行政組織法改正の意義（下）」自治研究六〇巻三号（一九八四年）二〇頁以下参照。
- (51) ちなみに、地方公務員法第三条第三項第二号は、特別職のひとつとして「法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会（審議会その他これに準ずるものを含む。）の構成員の職で臨時又は非常勤のもの」をあげており、この規則・規程に基づく「委員、委員会等」には執行機関や「附属機関」は当たらないが、「各執行機関の規則や訓令などで設ける私的な研究会等で外部の者に委嘱を行ったものなどがこれに該当する」（鹿児島重治『逐条地方公務員法〔第六次改訂版〕』（一九九六年）三二頁）とされている。
- (52) 兼子仁「審議会・公聴会・委員会と住民参加」田口＝都丸＝室井編『自治体問題講座第二巻・自治体の行政管理』（一九七九年）一五七頁以下。なお、この見解は、本稿の分類でいえば、条例主義の例外を許容する説、ということになるだろうか。
- (53) 兼子・前出注(22)一〇九頁。前記の平成一〇年一〇月三〇日名古屋地裁判決も、注（51）にあげた地方公務員法の規定がその「存在を前提と」している法令・条例に基づかない「法定外の私的諮問機関」について、「迅速な行政対応をすることを目的として、限定された諮問事項につき、短期的に諮問を受けることを予定したもの」に限られるとしている。
- (54) 兼子・前出注(22)一〇九頁は、「住民委員が全員一任期で交代する合議体なら臨時的組織と解する余地がある」とする。
- (55) 高部・前出注(47)二五三頁、古居・前出注(25)二六三頁、秋田・前出注（6）三五五頁。津軽・前出注（26）は、自治紛争調停委員（当時）も合議によることがあるため、附属機関を「合議制機関またはこれに類するもの」（一一三頁）、「合議制または独任・合議の混合制機関」（一一五頁）としている。

## 五 おわりに

以上、自治組織権の意義、国家法（法律）による自治組織権自体への介入および地方自治法上の「附属機関」条例主義の問題点について考察してきた。首長関係組織について、法律が条例主義を採用することは、長の組織編成権を制約・剥奪するという側面があり、その意味では、条例主義自体が自治組織権のあり方に介入するものである、ともいえよう。本稿では、附属機関条例主義を実質的に緩和する解釈論的な検討を行ったが、結局のところ、現行法の建前を前提とする限り、実務上の制約はなお大きいといわざるを得ない。もとより、現に多数設置されている法定外審議会を無条件に擁護しようとするものではないが、むしろ、立法論の視点から、附属機関条例主義自体の見直しをはかり、法定外審議会の整理につとめながら、その設置根拠に係る不明瞭さを払拭することが必要であろう。